

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ADRIANA LÍGIA ALVARENGA OLIVEIRA FRÓES

**O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): análise do Conselho Municipal de Assistência
Social de São Luís (MA)**

São Luís
2013

ADRIANA LÍGIA ALVARENGA OLIVEIRA FRÓES

**O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): análise do Conselho Municipal de Assistência
Social de São Luís (MA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís
2013

Fróes, Adriana Lígia Alvarenga Oliveira

O controle social na perspectiva do sistema único de assistência social (SUAS): análise do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís (MA) / Adriana Lígia Alvarenga Oliveira Fróes. – 2013.

192f.

Orientadora: Maria Ozanira da Silva e Silva.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2013.

1. Controle Social 2. Política de Assistência Social 3. Sistema Único de Assistência Social 4. Conselho Municipal de Assistência Social – São Luís – MA I. Título

CDU 36 (812.1)

ADRIANA LÍGIA ALVARENGA OLIVEIRA FRÓES

**O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): análise do Conselho Municipal de Assistência
Social de São Luís (MA)**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Maranhão, como
requisito para obtenção do título de
Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/___

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª. Drª. Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)
Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª. Franci Gomes Cardoso
Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª. Raquel Raichelis Degenszajn
Doutora em Serviço Social
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

À minha Avó, Adília Frazão, a maior incentivadora do meu ingresso no Mestrado, meu porto seguro em toda minha vida.

Aos meus Pais, Rosa Alvarenga e José Ribamar Frazão, pelo amor e incentivo destinados a minha pessoa.

A Ana Luiza, minha preciosa filha, presente de Deus no meio deste percurso.

Ao meu Esposo, Lourival Fróes, com quem dividi momentos difíceis nesta jornada, sempre partilhando meus sonhos comigo.

AGRADECIMENTOS

A minha Avó, Adília Frazão, por seu exemplo de vida que me inspirou a prosseguir e por seu incentivo para que eu chegasse até aqui.

A minha Mãe, Rosa Alvarenga, pelo seu apoio incondicional e pelo seu amor nas horas mais difíceis.

Ao meu Pai, José Ribamar Frazão Oliveira, por seu dinamismo e coragem que serviram de motivação em meus estudos.

Ao meu Esposo, Lourival Fróes, pelo amor, carinho, respeito, compreensão.

A minha filha, Ana Luiza, que no meio deste percurso resolveu chegar e mudar toda a minha vida, me trazendo mais luz para a conclusão deste trabalho.

À Professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, por seu rigor científico, profissionalismo, competência e pela dedicação que teve ao orientar este trabalho.

Às minhas Tias/ Mães, Rosário Frazão e Santinha Oliveira, pelo companheirismo e pelo carinho de todas as horas.

Ao meu Tio José Paulo Amaro, por ser uma presença firme na minha vida.

Aos meus primos/ irmãos, Ornella Capuchinho, Pedro Amaro e Paulo Filho, pelo simples fato de fazerem parte da minha vida.

A minha Afilhada, Maria Manuella, por seu sorriso singelo que me aliviou em meio ao cansaço.

Ao meu Cunhado, Alysson Manoel, por suas brincadeiras que alegram a minha alma.

À minha sogra, Socorro Fróes, à Cunhada, Neuza Fróes e à Tia Jucileide, pelo apoio incondicional, cuidando sempre da minha filha, quando foi preciso.

Aos meus enteados Emanuel Victor, Emanuella Windosr e Thiago Emanuel, pela alegria irradiada em torno de mim nos momentos da elaboração deste trabalho.

À Íris Lima, por sua imensa contribuição, ao cuidar de minha filha para que eu pudesse dar prosseguimento a esta dissertação.

À Comunidade Católica Efésios 6, pois na presença de Deus, através desta Comunidade, pude renovar minhas forças para prosseguir com este trabalho, cantando e servindo a Deus com a minha família.

À amiga, Paula Carreiro, pelas palavras de incentivo, pelo companheirismo de sempre, pela amizade duradoura que cultivamos ano após ano.

À amiga, Suelma Kzam, pelos anos convividos lado a lado, nos corredores da UFMA, pelo processo de aprendizagem pelo qual passamos e por perdurar nossa amizade, mesmo com tantos anos já passados.

Aos colegas do Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas da UFMA, em especial, Graciane, Claudio, Jakeline, Thiago, com quem muito aprendi, pessoas que, certamente, não passaram por mim sem deixar marcas.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, D. Izabel, Edson, Augusto, pelo tratamento, pela atenção dispensadas a mim.

À hoje colega, mas eterna Professora e Supervisora de Estágio, Socorro Araújo, por seu companheirismo, compreensão e preocupação com a conclusão deste trabalho.

Às amigas, Zaira Sabry e Mariana Berger, por partilharem comigo esse momento importante de minha formação acadêmica.

Às colegas Professoras do Departamento de Serviço Social da UFMA, pelo apoio e compreensão no decorrer da elaboração deste trabalho.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq pela bolsa concedida no Mestrado.

E às Professoras que aceitaram o convite para compor a banca e contribuir com seu conhecimento na avaliação deste trabalho, em especial, à Professora Doutora Franci Cardoso.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes.” (Martin Luther King)

RESUMO

Esta Dissertação constitui-se num estudo sobre o controle social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no intuito de realizar uma análise da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís (MA), considerando-se que o espaço dos Conselhos enquanto instâncias de exercício do controle social das políticas públicas vêm contribuindo, ao longo dos anos, com processos participativos que envolvem diferentes sujeitos sociais, inseridos nos mais variados espaços de luta por garantia de direitos. Como se trata da análise do controle social da Política de Assistência Social, no município de São Luís, partimos de uma fundamentação teórico-conceitual acerca da Política Social, do controle social, da participação, da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, bem como da configuração do SUAS no Brasil e no Maranhão. O estudo teve como objetivo geral analisar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social em São Luís (MA), com destaque à sua dinâmica de constituição, estrutura, possibilidades e limites, enquanto instância de controle social no âmbito da Assistência Social em São Luís (MA). Além da realização desta análise, nosso estudo propôs alguns desafios para o fortalecimento do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís (MA), compreendendo as dificuldades que se processam no interior deste Conselho e que as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil nesse processo são construídas coletivamente com embates, discussões, numa correlação de forças, que tem em vista a luta por direitos e a democratização das políticas públicas.

Palavras-chave: Controle Social. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social/São Luís-MA.

ABSTRACT

This thesis is a study of social control from the perspective of Unified Social Assistance System (ITS) in order to perform an analysis of the performance of the Municipal Council of Social Service of São Luís (MA), considering that the space Councils while instances of social control of public policies have contributed over the years, with participatory processes involving different social subjects, inserted in various areas of struggle for rights guaranteed. As this analysis of the social control of Social Policy, in São Luís, we start from a theoretical-conceptual on Social Policy, social control, participation, Social Assistance Policy in Brazil and Maranhao as well as the configuration of ITS in Brazil and Maranhao. The study aimed to analyze the performance of the City Council of Social Welfare in São Luís (MA), with emphasis on the dynamics of formation, structure, possibilities and limits, as a forum for social control within the Social Care in St. Louis (MA). Besides this analysis, our study has proposed some challenges for the strengthening of social control within the City Council Social Services of St. Louis (MA), understanding the difficulties that occur within this Council and that the relations between state and civil society in this process are built collectively with bumps, discussions, a balance of forces, which aims to fight for rights and democratization of public policy.

Keywords: Social Control. Social Assistance Policy. Unified Social Assistance System. City Council Social Care - St. Louis/MA.

LISTA DE SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado
AJEC – Associação dos Jovens Empreendedores do Coroadinho
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNH – Banco Nacional de Habitação
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAGED – Cadastro Geral de empregados e desempregados
CAS - Conselho de Assistência Social
CAS/DF - Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CEB's - Comunidades Eclesiais de Base
CEME – Central de Medicamentos
CENDEC - Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico
CENTRO POP – Centro de População de Rua
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CIBs - Comissões Intergestores Bipartite
CITs – Comissões Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DOU - Diário Oficial da União

DST - Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EUA – Estados Unidos da América
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FMI - Fundo Monetário Internacional
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FPE - Fundo de Participação do Estado
FPM – Fundo de Participação do Município
FUMCAS – Fundação Municipal da Criança e da Assistência Social
FUNABEM - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAEPP - Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza
GDS – Gerência de Estado de Desenvolvimento Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC – Instituto Camargo Correia
IDHPA - Instituto de Desenvolvimento Humano e Proteção Ambiental
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD/SUAS - Índice de Desenvolvimento do SUAS
IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MSE – Medida Socioeducativa
MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTP - Ministério do Trabalho e Previdência
NOB – Norma Operacional Básica
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ODM – Objetivos do Milênio
OPP – Observatório de Políticas Públicas
PAEFI - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Proteção de Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGPP - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PSB – Proteção Social Básica
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSE – Proteção Social Especial
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
SAS – Secretaria de Assistência Social
SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão
SEDESCT - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho
SEDIHC – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania do Maranhão
SEMAPA – Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento
SEMCAS – Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social
SEMED – Secretaria Municipal de Educação de São Luís
SEMSA – Secretaria Municipal de Segurança Alimentar
SEMUSC – Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SOLECID – Secretaria Extraordinária de Solidariedade e Cidadania

SOLECIT - Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e Trabalho

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	26
2.1 O exercício do controle social nos conselhos de gestão de políticas públicas	27
2.2 A particularidade da assistência social no Brasil e o controle social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	45
3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO LUÍS (MA): o SUAS em debate	75
3.1 A Política de Assistência Social no Maranhão: um breve resgate histórico	76
3.2 A Política de Assistência em São Luís (MA)	87
3.3 O SUAS no Maranhão e no município de São Luís (MA)	94
3.3.1 A organização do SUAS no Estado do Maranhão	95
3.3.2 A organização do SUAS no município de São Luís (MA).....	103
4 O CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de São Luís na perspectiva dos conselheiros, gestores e técnicos municipais da Política de Assistência Social à luz do SUAS	133
5 CONCLUSÃO	175
REFERÊNCIAS	179
ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM CONSELHEIROS, GESTORES E TÉCNICOS	191
ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA JUNTO AOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TÉCNICOS DOS CRAS E CREAS SOBRE O SUAS EM SÃO LUÍS (MA)	192
ANEXO C - MODELO DE MATRIZ PARA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	193

1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização da sociedade brasileira é permeado por lutas, em que se constituem como importantes sujeitos os movimentos sociais, em busca de que direitos sejam incorporados no bojo da implementação das políticas públicas.

Compreendemos que estes movimentos sociais não possuem uma definição homogênea no campo das ciências sociais. Segundo Melucci (1989), estes movimentos difundem os ideais de emancipação, alimentam os anseios de liberdade, além de denunciar as contradições existentes e os padrões culturais dominantes.

Os movimentos sociais que estamos mencionando neste trabalho são os movimentos populares que contribuíram bastante para que o espaço dos Conselhos gestores de políticas públicas fosse conquistado como espaço de luta pela democratização dos espaços públicos.

Os movimentos populares têm nas suas lideranças intelectuais orgânicos¹ que questionam os discursos dominantes e se articulam aos movimentos sociais de resistência e luta por direitos.

Segundo Doimo (1995, p. 68), as formas de ação coletivas que surgem no Brasil no pós-1970 se concebem como "movimentos populares que atuam no interior de um campo ético-político", campo esse que supõe

A existência de uma sociabilidade comum aflorada pelo senso de pertença a um mesmo espaço compartilhado de relações interpessoais e atributos culturais, como signos de linguagem, códigos de identificação, crenças religiosas e assim por diante.

Dessa forma, a autora enfatiza as especificidades dos movimentos sociais e destaca que a partir dos anos 1970, no Brasil, os principais movimentos populares são o movimento do custo de vida, o movimento de moradia, o movimento contra o desemprego, o movimento de saúde, do transporte coletivo, constituindo-se como movimentos que possuem um campo ético-político comum, em que perpassa a ideia de um coletivo "[...] que não se deixa cooptar ou manipular." (DOIMO, 1995, p. 124).

¹ Segundo Gramsci (1975, p. 1513)

[...] todo grupo social, ao nascer do terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria também, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que conferem homogeneidade e consciência da própria função não apenas no campo econômico, como também no social e político: o empresário capitalista gera junto consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito etc.

Isto posto, importa mencionar, ainda, alguns conceitos importantes que serão utilizados no decorrer desta dissertação, dentre estes, o de sociedade civil.

O discurso oficial tende a colocar a sociedade civil numa perspectiva homogeneizadora, como se houvesse um único projeto social na sociedade. O termo sociedade civil é bastante utilizado no contexto dos Conselhos de políticas públicas, por isso, é importante atentarmos para o que ele significa.

A “sociedade civil” é um dos conceitos da teoria política clássica mais usada no discurso social e político na contemporaneidade e há diferentes significados para esta expressão. A matriz neotocquevilliana que aponta a perspectiva de uma sociedade civil ativa para alcançar a democracia; A matriz neoliberal, onde a sociedade civil é mais passiva e menos contraposta ao Estado, sendo inclusive um complemento ou substituto do mercado e do Estado; A Matriz habermasiana, baseada na teoria da ação comunicativa serve de análise para Arato e Cohen (1994). No que diz respeito ao conceito de “sociedade civil”, apontam uma transformação estrutural, onde os movimentos sociais e as instituições podem se localizar tanto na esfera privada como na pública. A “sociedade civil”, assim, inclui todas as instituições e associações que requerem interação comunicativa para sua reprodução. A Matriz Gramsciana traz a noção de Estado ampliado (força + hegemonia, coerção + consenso) e depende do desenvolvimento da sociedade civil (PINHEIRO, [20--]).

O Estado não se constitui como um bloco monolítico nem a sociedade civil também, “[...] O projeto do Estado não é um projeto único, as contradições inerentes à sociedade perpassam também o Estado. É necessário desmistificar isso.” (LOPES, 2001, p. 122).

Cabe destacar que com a diversidade de organizações políticas (sindicatos, associações), a própria burguesia cria, fora do Estado, organismos coletivos para concorrer com os operários e, assim, seu projeto de classe vai sendo defendido, forma-se uma complexa rede de organizações coletivas.

Ao se referir à construção da esfera pública, Raichelis (2011) nos fala que se estabelece uma nova arquitetura na relação entre o Estado e a sociedade civil, onde se constitui uma nova esfera, o público não se associa automaticamente ao Estado, nem o privado ao mercado, mesmo que haja em ambas as esferas interesses de sujeitos privados.

Nesse sentido, a dinâmica das lutas sociais nas últimas décadas, possibilitou que espaços de participação da sociedade na gestão pública fossem construídos. A sociedade civil, assim, constrói alianças em torno de pautas coletivas. Faz-se necessário:

Estabelecer um processo de interlocução ente sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública. (RAICHELIS, 2011, p. 15-16).

A interface entre Estado e sociedade permite a construção de arenas públicas, podendo:

[...] tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade, rompendo, por isso mesmo, com uma versão autoritária, solidamente enraizada na história política do país [...] (TELLES, 1994a, p. 13).

O espaço público é contraditório e está envolto em posições antagônicas, mas nem por isso deixa de possibilitar a construção da democracia por se constituir um lócus onde as negociações ocorrem, e as diferenças e divergências se expressam. Segundo Telles (1994b, p. 13), este é um espaço onde “[...] valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões relevantes.”

Nesse contexto, para compreendermos como, na atualidade, vem se configurando o espaço público, bem como sua articulação à sociedade civil convém destacar alguns aspectos relevantes da trajetória desse espaço no Brasil.

Importa mencionar o desgaste do Estado autoritário que entra em crise no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1970 e se aprofunda na década de 1980, período em que o capitalismo também estava se reestruturando por conta de uma crise deflagrada no seu interior.

Nos anos de 1945 a 1975, os países capitalistas ocidentais se comprometiam com a cobertura universal dos serviços sociais e com a proteção social a toda a população. Os setores organizados da sociedade conquistaram a extensão da cidadania e o Estado de Bem-Estar Social que se constitui, nesse contexto, busca prestar serviços sociais como forma de concretizar direitos sociais e não somente para zelar pela ordem social estabelecida (PEREIRA, 2008).

Os sistemas de proteção social, construídos desde a década de 1920, assim, se concebem como respostas às expressões da questão social.

No Brasil, estes sistemas surgem tendo como característica a fragmentação, a seletividade, a focalização do atendimento aos pobres, ao Estado cabia regular o conflito capital e trabalho (TEIXEIRA, 1994 apud RAICHELIS, 1998).

Dessa forma, é mister destacar que os sistemas de proteção social são:

Formas, mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Também inclui as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais culturais, que permitirão a sobrevivência e a integração na vida social. Também se incluem as normas e princípios reguladores que com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, p. 33).

É importante mencionar que as políticas sociais devem também ser compreendidas não somente como um instrumento que as classes dominantes utilizam, através do Estado, para controlar/regular a vida social, mas também como resultado da organização dos setores populares, que se encontram amplamente afetados pelas relações que o capital estabelece e que, através de suas lutas, vêm tentando construir mudanças na provisão dessas políticas de modo que estas deem respostas às acirradas expressões das desigualdades sociais.

A política social apresenta muitas faces. Os sujeitos que dela necessitam precisam controlar a sua realização, bem como a sua qualidade, a fim de que se configure como obrigação do Estado e não como concessão, tendo seus sujeitos como participantes da sua implementação e execução.

Em nível de Brasil, foi a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 que houve avanços na legislação social brasileira, pois os direitos foram reconhecidos e a questão da pobreza e da desigualdade social é trazida para a esfera pública. Com isso, as políticas sociais foram transformadas constitucionalmente e o exercício da participação política e social se ampliou consideravelmente.

É salutar destacar que todos os avanços mencionados foram fruto das pressões sociais desencadeadas pelos movimentos organizados da sociedade. Nesse contexto, Lopes (2001, p. 13) enfatiza que:

Entende-se que os direitos conquistados historicamente por parte das classes populares decorrem do desenvolvimento das condições econômicas mas também e concomitantemente do processo de conquista política, ou seja, condições objetivas favoráveis propiciaram condições subjetivas, de ordem política. As condições de vida, a que as relações de produção submetem os trabalhadores ao longo da História, os levam a uma

organização política que exigiu seu reconhecimento como força política e acendeu a possibilidade de discussão e negociação de conflitos no campo do poder.

Os avanços na área social provocados pelo forte movimento popular possibilitaram que a Assistência Social, no Brasil, passasse a integrar a Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social e a concepção de Assistência Social sai, então, do escopo de dever moral para o de direito do cidadão e dever do Estado, sendo concebida, de fato, como política pública.

Pereira (1999) enfatiza que os demandantes dessa Política deixaram de ser meros clientes para transformar-se em sujeitos com direito à proteção social sistemática por parte do Estado.

Em face do exposto, a CF 1988 estabeleceu mecanismos de participação popular através da criação de Conselhos integrados por diferentes segmentos da sociedade para contribuir com o controle das políticas sociais.

Estes Conselhos assumem importância como espaços de participação nas diferentes esferas governamentais, sendo de composição mista e paritária, em sua maioria, possuem caráter deliberativo e no campo das políticas sociais são considerados uma inovação.

Nosso estudo tem como pretensão uma análise da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de São Luís, compreendendo este como um espaço em que as classes populares nele inseridas têm a possibilidade de participar do exercício do controle social da Política de Assistência Social de São Luís, operacionalizada pelo órgão gestor, Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social (SEMCAS).

Mészáros (1993) discute o controle social na perspectiva da sociedade capitalista e chama a atenção para o fato de que este modelo econômico busca o desenvolvimento de um modelo de controle humano. O controle social capitalista universaliza um padrão de vida pautado no consumismo; assim, os grupos dominantes buscam reforçar o controle social fazendo com que a população custeie a sobrevivência do sistema socioeconômico do capital.

O controle social que pretendemos analisar no âmbito do CMAS de São Luís é compreendido por nós como uma categoria que tem promovido ampla mobilização dos sujeitos diretamente afetados pelas ações da Política de

Assistência Social, vale dizer, as classes populares que no interior dos Conselhos têm tido a representação como “sociedade civil”.

No decorrer deste estudo, as categorias teóricas foram sendo analisadas e alguns questionamentos foram norteadores de nossa pesquisa, contribuindo para a delimitação do objeto de estudo desta Dissertação.

Isto posto, nos propomos a estudar “O Controle Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tomando como espaço empírico da pesquisa o Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís (MA)”. Acreditamos na relevância do tema posto que o SUAS constitui-se como um avanço para a Política de Assistência Social, sendo um sistema ainda recente e que traz desafios aos Conselhos de Assistência Social, na tentativa de torná-los espaços efetivos de participação política da sociedade civil e dos usuários dessa política.

Durante muito tempo, a sociedade se viu à margem do processo de participação e das decisões da esfera pública e, ao estudarmos o Conselho de Assistência Social (CAS) analisando sua estrutura, seus avanços a partir do SUAS, seus desafios, estamos contribuindo para que se construam cada vez mais articulações representativas e democráticas da sociedade civil, ampliando o espaço da Assistência Social e uma interlocução permanente entre a sociedade e o Estado.

Compreendemos a participação popular como sendo um processo onde não somente as elites têm acesso às decisões políticas, mas também as classes populares, na perspectiva da garantia de instrumentos que viabilizem o controle social das ações estatais por parte destas classes. Ademais,

[...] participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se uma ideia de ordem pública e comunidade política. A participação não pode ser dissociada nem da educação para a cidadania, nem da formação de uma cultura política. (NOGUEIRA, 2004, p. 153).

Além disso, nossa inserção como bolsista de Iniciação Científica, no período de 2002 a 2003 junto ao Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), grupo que realiza estudos sobre a pobreza com destaque para a Assistência Social, foi outro fator motivador da nossa escolha pelo tema a ser trabalhado nesta dissertação, uma vez que o GAEPP tem se destacado com trabalhos sobre a Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS.

Nosso objeto de estudo é o CMAS de São Luís, instância de controle social da Política Municipal de Assistência Social. A proposta é analisar a atuação deste Conselho à luz dos pressupostos do SUAS sobre o controle social, considerando sua dinâmica de funcionamento.

A temática em questão possui relevância acadêmica na perspectiva de que o controle social exercido no âmbito dos Conselhos, promove o debate permanente sobre as políticas públicas e, nesse caso em especial, sobre a Política de Assistência Social, sendo um importante instrumento para efetivar a democracia e refletir sobre o amplo sentido do controle social na sociedade.

Para desenvolver o estudo acerca do controle social na perspectiva do SUAS, destacando a análise do CMAS de São Luís, fez-se necessário pontuar algumas categorias básicas para a compreensão e fundamentação do tema como: As Políticas Públicas, a participação e o controle social, a Política de Assistência Social, o SUAS, os CAS.

O Conselho Municipal, junto ao qual realizaremos nossa pesquisa, conforme já citado, é o de São Luís (MA), que foi criado pela Lei Municipal n. 3.507, de 07 de maio de 1996 e funciona na Casa dos Conselhos de São Luís, situada à Rua da Saavedra, n. 160, Centro.

Nesse sentido, nosso estudo teve como desafio apreender como vem sendo exercido o controle social no âmbito do CMAS de São Luís, orientando-se pelas seguintes questões:

- Como ocorre a dinâmica de constituição do CMAS em São Luís?
- Como se dá a atuação do CMAS em São Luís?
- Qual a percepção de controle social por parte dos conselheiros?
- O CMAS de São Luís se encontra estruturado de acordo com os parâmetros do SUAS?
- O CMAS de São Luís se articula aos demais Conselhos de Políticas Públicas?
- De que forma se dá a participação dos usuários no CMAS de São Luís?
- Quais os limites e as possibilidades para o exercício do controle social no âmbito do CMAS de São Luís?

Com base nessas questões, temos como objeto de estudo a atuação do CMAS em São Luís identificando aspectos positivos e os limites de sua atuação, os desafios, sua forma de organização e estruturação enquanto instância que acompanha e controla a execução da Política Pública de Assistência Social no município.

Assim, destacamos que o objetivo geral de nosso estudo foi analisar a atuação do CMAS de São Luís, com destaque à sua dinâmica de constituição, estrutura, possibilidades e limites, enquanto instância de controle social no âmbito da Assistência Social em São Luís/ MA.

Dentre os objetivos específicos, que nortearam a análise da temática apresentada elencamos: configurar a dinâmica política de constituição do CMAS de São Luís; analisar o processo de articulação do CMAS de São Luís com os demais Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento em São Luís e com o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) do Maranhão; analisar a percepção de controle social por parte dos conselheiros do CMAS; identificar e analisar as formas de participação dos usuários no CMAS de São Luís; analisar as possibilidades e os limites do exercício do controle social pelo CMAS, no âmbito da Política de Assistência Social em São Luís.

No que concerne à proposta metodológica utilizada no desenvolvimento da pesquisa, destacamos como método da investigação da pesquisa a perspectiva crítico-dialética, que permite uma visão da totalidade, rompendo com abordagens unilaterais.

A explicação através da dialética materialista permite que se pesquise a história da realidade social, seus processos de formação e transformação em relação aos homens e aos outros fenômenos. Trata-se de um importante método para análise dos fenômenos da vida social.

A dialética materialista é o método de abordagem do real, pois permite a compreensão do processo histórico em seu dinamismo e transformação. A prática social empírica dos indivíduos em sociedade é apreendida, na interação entre sujeito e objeto, no bojo das lutas sociais de cada momento histórico.

Marx (1982) evidenciou a abordagem materialista dialética no âmbito da economia política, quando percebeu que a produção se relacionaria com todos os outros processos, a saber, o consumo, a distribuição e a troca, configurando uma totalidade histórico-dialética.

Marx (1982, p. 4) afirma que “[...] quanto mais se recua na História, mais dependente aparece o indivíduo e, portanto, também o indivíduo produtor, e mais amplo é o conjunto a que pertence.” Dessa forma, há um rompimento a partir dessa visão com qualquer ideia que se tenha de que o indivíduo é um ser isolado e que produz fora da sociedade.

Buscar reconstituir a totalidade significa estreitar laços com a riqueza de determinações e relações diversas não isolando a investigação, tanto sob o ponto de vista do indivíduo, como de outras mediações, devendo uni-las de forma dialética na contraposição da visão fragmentada e etapista da realidade.

O tipo de pesquisa que utilizamos foi a pesquisa qualitativa. Segundo Chizzotti (2003), o termo qualitativo significa partilha com pessoas, fatos, locais, que se mostram como objetos de pesquisa para que os significados sejam apreendidos a uma percepção sensível, que são traduzidos em textos com embasamento científico. Assim:

[...] Muitos são os autores que se autodenominam qualitativos, diferenciando-se por pressupostos teóricos ou metodológicos, técnicas de investigação ou objetos de pesquisa. Opõem-se, de modo geral, à quantitativa enquanto esta recorre à quantificação como única via de assegurar a validade de uma generalização, pressupondo um modelo único de investigação, derivado das ciências naturais, que parta de uma hipótese-guia, só admita observações externas, siga um caminho indutivo para estabelecer leis, mediante verificações objetivas, amparadas em frequências estatísticas. (CHIZOTTI, 2003, p. 222).

Compreendemos que a utilização da pesquisa qualitativa não exclui o uso de procedimentos de pesquisa quantitativa, pois acreditamos na complementaridade de ambos para melhor entendimento do fenômeno estudado.

A evolução da pesquisa qualitativa abriga tensões teóricas que a distanciam de teorias, estratégias e abordagens únicas de pesquisa.

Minayo (2004, p. 27) afirma que:

[...] a Pesquisa Social só pode ser conceituada historicamente e entendendo-se todas as contradições e conflitos que permeiam seu caminho. Além disso, ela é mais abrangente do que o âmbito específico de uma disciplina. Pois a realidade se apresenta como uma totalidade que envolve as mais diferentes áreas de conhecimento e também ultrapassa os limites da ciência.

Os sujeitos da pesquisa são os membros do CMAS de São Luís, tanto os representantes do poder público quanto os representantes da sociedade civil, pois são as pessoas diretamente responsáveis pelo acompanhamento/monitoramento da Política de Assistência Social, em São Luís e, efetivamente, detêm informações

sobre o CMAS de São Luís em relação às dimensões que configuram o objeto de estudo.

Além destes sujeitos, convém destacar os gestores, coordenadoras de programas e projetos desenvolvidos pela SEMCAS, órgão encarregado pela operacionalização da Política de Assistência Social em São Luís, visando identificar como estes percebem a atuação dos conselheiros da Assistência Social em suas atribuições.

O município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, é o local onde nossa pesquisa foi realizada, uma vez que a Política de Assistência Social se encontra na gestão plena² e as atribuições dos conselheiros são inúmeras, podendo-se, a partir daí, analisar como se dá a atuação destes em meio à quantidade e diversidade de programas, projetos, serviços e benefícios existentes em São Luís, tanto na proteção social básica, como na proteção social especial.

Para desenvolvermos uma caracterização da Política de Assistência Social no município de São Luís realizamos entrevistas semi-estruturadas junto aos Gestores (as) da Política, Técnicos (as) do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), em 6 CRAS e 2 CREAS. Informamos que os Técnicos entrevistados estão inseridos nos CRAS dos seguintes bairros: Anil, Fialho, João de Deus, Sol e Mar, Cidade Olímpica e Forquilha; e os Técnicos dos CREAS, nos bairros de: Cidade Operária e Sol e Mar.

Para a análise das informações coletadas, a sistematização foi realizada através de matrizes³ e fichamentos, pois facilitam a compreensão da realidade e permitem uma análise mais detalhada do objeto em estudo.

Dentre os tópicos das referidas entrevistas, destacamos a materialização/estruturação do SUAS na dinâmica de atuação da SEMCAS em São Luís. O que identificamos foi que, na implantação do SUAS no município de São Luís, o órgão gestor da Assistência Social ainda era a Fundação Municipal da Criança e da Assistência Social (FUMCAS) e que, nesse processo, houve a mudança de nome desse órgão gestor para SEMCAS.

² Na Gestão Plena, o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo FNAS ou através de outras fontes. O município precisa cumprir uma série de requisitos para se habilitar a essa gestão (BRASIL, 2004).

³ As informações verbais de natureza qualitativa e que não se pretende quantificar, sendo mantidas em forma puramente conceitual, podem ser ordenadas e classificadas mediante a elaboração de matrizes ou fichas (SILVA, 2001).

Para o conhecimento da realidade do Conselho desenvolvemos entrevistas semi-estruturadas com Conselheiros Titulares do CMAS de São Luís, num total de dez Conselheiros do poder público e dez da sociedade civil, bem como junto aos Gestores e Técnicos da SEMCAS acerca do seu entendimento sobre este Conselho e sua relevância para a Política de Assistência Social.

Os resultados das entrevistas foram analisados por meio de matrizes ou fichas. Além das entrevistas, realizamos leitura das Atas de Reuniões, do Projeto de Lei n. 3.507/1996, que criou o CMAS de São Luís e do Regimento Interno do referido Conselho.

No que diz respeito à estruturação do texto da presente Dissertação, além da Introdução, na qual procuramos situar a Política de Assistência Social e seu caráter de política de direitos, após a CF 1988, enfatizando a relevância da participação das classes populares⁴ no controle desta Política pela via dos Conselhos de Assistência Social, o trabalho se encontra dividido em três capítulos, seguidos da conclusão.

No primeiro capítulo, abordamos o controle social na Política de Assistência Social, onde enfatizamos o exercício do controle social nos Conselhos de gestão das políticas públicas, refletindo sobre a concepção de controle social, na perspectiva apontada por Mészáros (1993), compreendendo este controle, também, na perspectiva do avanço das lutas das classes trabalhadoras⁵ para além da democracia⁶ burguesa, conforme estudado por Abreu (1999). Nesse capítulo, também apresentamos uma reflexão sobre a Particularidade da Assistência Social

⁴ Segundo Silva (2007, p. 138), as classes populares são compreendidas como uma “[...] expressão útil para captar a heterogeneidade possível a esse imenso conjunto de pessoas que se situam nos patamares sociais e econômicos inferiores no âmbito do sistema capitalista vigente no Brasil.”

⁵ Antunes (2003, p. 104) discute que

A classe trabalhadora hoje exclui, naturalmente, os gestores do capital, seus altos funcionários, que detêm papel de controle no processo de trabalho, de valorização e reprodução do capital no interior das empresas e que recebem rendimentos elevados ou ainda aqueles que, de posse de um capital acumulado, vivem da especulação e dos juros. Exclui, também, em nosso entendimento, os pequenos empresários, a pequena burguesia urbana e rural proprietária.

⁶ Held (1987) analisa que os modelos de democracia podem ser divididos em dois tipos: democracia direta ou participativa, onde os cidadãos estão diretamente envolvidos nas tomadas de decisão sobre os assuntos públicos ou a democracia liberal ou representativa, um sistema de governo que envolve sujeitos que são eleitos para representar os interesses dos cidadãos na forma da lei. Nesse sentido, compreendemos que vem se ampliando o debate contemporâneo sobre a democracia participativa, como resposta ao caráter excludente das democracias eleitorais. Assim, a democracia participativa pode ser pensada a partir de “[...] uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

no Brasil e o controle social no âmbito do SUAS, situando-a no Brasil em seu processo histórico, em meio às mudanças políticas, sociais, econômicas desencadeadas nesse contexto até a institucionalização do SUAS, ressaltando a importância do controle social para o SUAS.

No segundo capítulo, abordamos a Política de Assistência Social e o SUAS no Estado do Maranhão e em São Luís. Apresentamos como se configura a Política de Assistência Social no Maranhão e em São Luís/MA, com enfoque na caracterização do município de São Luís, em suas dimensões socioeconômicas, além das informações sobre algumas políticas públicas implementadas em nível de Estado e na capital. Ainda neste capítulo, abordamos como a Assistência Social se constituiu em nosso Estado com a perspectiva da descentralização político-administrativa, pós CF 1988 e como o SUAS foi se materializando tanto no Estado como em São Luís, num processo permeado por desafios, continuidades e indícios de ruptura.

No terceiro capítulo, destacamos o controle social nos Conselhos de Assistência Social trazendo uma análise do CMAS de São Luís à luz do SUAS. Este capítulo traz o resultado da pesquisa de campo, mediante uma análise da atuação do CMAS na perspectiva dos conselheiros, gestores e técnicos municipais da Política de Assistência Social, procurando responder às questões norteadoras da pesquisa, apresentadas na introdução do presente texto.

Na conclusão desta Dissertação, apresentamos um esforço de análise sobre a possibilidade de exercício do controle social no âmbito dos Conselhos, com destaque aos desafios que estes Conselhos devem enfrentar para o fortalecimento do debate acerca do controle social no Brasil e da importância deste controle para a consolidação do SUAS.

2 CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O controle social no âmbito da Ciência Política apresenta duas concepções que se distinguem entre si: uma que compreende que o Estado controla a sociedade para que os interesses da classe dominante não sejam afetados e,

assim, este Estado implementa políticas públicas para que os conflitos de classe sejam atenuados. Esta concepção denota a perspectiva de um Estado restrito, a favor dos interesses de uma única classe, no caso a burguesia, concepção expressa no Manifesto do Partido Comunista (MARX; ENGEL, 1998, p. 45): “Estado não é mais do que um comitê para gerenciar os negócios de toda a burguesia.”

A outra concepção diz respeito ao controle social como instrumento de participação das classes populares na gestão das políticas e no controle das políticas públicas, o que implica em um processo democrático em que estas classes efetivamente participam dos espaços de tomada de decisões.

Segundo Correia (2002), o capitalismo para se manter e garantir o consenso social faz uso de formas de controle social para que os membros da sociedade não se voltem contra a ordem vigente.

Mészáros (1993) nos mostra que para que as estruturas capitalistas de poder funcionem sem problemas, estas são declaradas como feição permanente da vida humana, sendo amplamente aceitas, e quem ousava até bem pouco tempo ir em direção contrária a essa afirmação era classificado pelos guardiões da hegemonia burguesa como “ideólogos perdidos”.

O controle social, na formação histórica do capitalismo, destacou-se em três fases distintas: uma que se referia às leis de mercado, a outra, às intervenções do Estado, e a terceira, se constitui de uma regulação de interesses de grupos de referência (LIMA, 2002). O controle social associado às leis de mercado se refere às classes dominantes controlando as classes subalternizadas.

No que concerne à concepção de controle social, em que é a sociedade que controla as ações do Estado, ressaltamos que esse controle implica na capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, sendo um processo no qual há a participação desta sociedade, por meio de representantes, na definição, execução e acompanhamento de políticas públicas.

Esse controle social ao qual nos referimos pode ser exercido no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas, os quais possuem função deliberativa para produzir significativos impactos no processo das políticas públicas, tendo a sociedade civil uma participação fundamental nestes espaços, atuando de forma também propositiva.

É esta a concepção que apresentamos e problematizamos na presente dissertação, por entendermos que existe uma necessidade de construção da

participação popular a favor da democracia e que é mister que hajam debates, análises, estudos que se reportem a enfatizar estes espaços como fundamentais na democratização da gestão das políticas públicas.

Assim, buscamos compreender e analisar os embates, jogos de interesse que permeiam essa complexa relação entre Estado e sociedade civil no interior dos Conselhos, e mais precisamente no interior do CAS, que no contexto do SUAS tem apresentado algumas modificações, onde se observa que a sociedade civil tem participado mais ativamente do processo de decisões referentes à Assistência Social.

2.1. O exercício do controle social nos Conselhos de gestão de políticas públicas

A concepção de controle social assume variadas interpretações, compreendendo-se controle como sendo desde os mecanismos de avaliação, de intervenção, regulação de interesses, até os mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a apatia, o medo (LIMA, 2000).

Existe uma concepção marxista de controle social apontada por Mészáros (1993, p. 32), que o concebe como expressão da crise de hegemonia do capitalismo, a qual produz resultados que são contrários aos interesses do capital, pois segundo o mesmo autor:

no decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional [...]

É um processo que, ainda conforme Mészáros (1993, p. 33), apresenta-se:

[...] diante da emergência de uma contradição fundamental: a contradição entre uma perda efetiva de controle e a forma vigente de controle, o capital, que pela sua própria natureza somente pode ser controle, dado que é constituído mediante uma objetivação alienada da função de controle, como um corpo reificado separado e em oposição ao próprio corpo social.

O capitalismo, estabelecido como um modo de produção, que é economicamente articulado, é o responsável pela desintegração das estruturas tradicionais parciais de estratificação e de controle social e político que se formaram historicamente, pois enquanto o capital prevalecer, a função do controle social é transferida para ele.

Mészáros (1993, p. 38) aponta que:

[...] desde que os problemas são tão inevitáveis, quanto são agudas as contradições entre a necessidade de um controle social adequado e os estreitos limites da contabilidade capitalista, o necessário insucesso dos programas de manipulação imprevidente atua – numa situação que requer esforços de amplo alcance, conscientemente coordenados em grande escala – como catalisador para o desenvolvimento de alternativas socialistas.

O capitalismo é um sistema que procura frear as mudanças sociais mais profundas e o socialismo é a solução apontada por Mészáros (1993) para superar a crise atual do controle social. O capital subordina o trabalho, as tecnologias, aos seus estreitos limites, sendo uma espécie de árbitro do desenvolvimento e do controle social.

Mészáros (1993) se reporta a Marx que dizia que uma transformação radical dos homens, e de suas condições de existência, se traduz na emancipação socialista da humanidade, a fim de que se produza um controle social que se confronte com o sistema global do capital.

A classe trabalhadora, assim, precisa se reorganizar como força antagônica ao capital, direcionando-se para um movimento de reforma intelectual e moral, segundo Gramsci, objetivado na formação da vontade coletiva, buscando superar a cultura dominante na luta pela sua hegemonia (ABREU, 1999).

A autora, ainda, nos leva a refletir que a participação da classe trabalhadora na construção dos Conselhos de Direitos envolve contraposição aos interesses dominantes, pois estes espaços precisam ser de pressão política e controle social desta classe e não de colaboração e de consensos apenas (ABREU, 1999).

Abreu (2002, p. 128) nos mostra que:

O exercício do controle social, aqui entendido como parte das relações de hegemonia, supõe coerção/força, assim como ação persuasiva/educativa em que a ideologia é elemento central, não somente tendo em vista a formação do consenso, necessário ao equilíbrio de forças sob uma determinada hegemonia, mas também, do estabelecimento do dissenso à ordem instituída visando a construção de uma nova e superior hegemonia. O consenso e o dissenso são, pois, processos constituintes do controle social no movimento histórico, consubstanciados na coerção e na persuasão [...]

O controle social, dessa forma, só pode ser compreendido como um processo em que as lutas da classe trabalhadora alcancem a universalização e democratização das políticas públicas por meio do movimento por transformações

no plano econômico com “[...] o avanço desta luta para além do horizonte histórico da democracia burguesa.” (ABREU, 1999, p. 71).

Na perspectiva das classes subalternas⁷, segundo Correia (2000), o controle social seria no sentido de estas classes ocuparem mais espaço na sociedade civil, ampliando seu poder na luta por um projeto contra-hegemônico.

Os excessos de um Estado que privilegia as decisões de mercado só podem ser combatidos quando houver um efetivo exercício do controle social. Os mecanismos existentes, como as leis, os Conselhos, contribuem para fortalecer a participação popular em direção a esse controle mesmo sem uma perspectiva de controle social que supere o sistema do capital.

Assim, compreendemos que não devemos desistir desse controle, buscando nossa inserção nos espaços existentes, nos movimentos organizados de resistência e luta contra o capital, e na busca de políticas públicas realmente voltadas para os direitos dos cidadãos.

Pensar em controle social somente no contexto de uma sociedade socialista pode nos remeter a esvaziar o sentido da participação social na contemporaneidade, da luta da sociedade civil por espaços efetivos de democratização das decisões, pois compreendemos que estes espaços são muito importantes, foram alcançados ao longo de anos de lutas sociais, e que ainda que alcancem resultados concretos aquém das expectativas constituem-se como estratégias de participação popular na gestão pública.

O poder do capital não se esgotou, mas tem evidenciado dificuldades de expansão, limites na sua atuação, sendo “[...] compelido a tomar conhecimento de alguns destes limites, ainda que, evidentemente de uma forma necessariamente alienada.” (MÉSZÁROS, 1993, p. 36).

Esses limites colidem agora com os limites da existência humana, com a destruição que vem sendo causada pelo capital no que concerne aos riscos nucleares e ao meio ambiente, o que denota a necessidade de alternativas e soluções, as criadas pelo capital, que acabam fracassando e, sobretudo, as que a classe trabalhadora deve desencadear.

⁷ Gramsci (1978) entende que as classes subalternas têm um potencial revolucionário e por meio das lutas destas classes há a possibilidade de transformação da sociedade. Para o autor, as classes subalternas são o grupo social que coloca o fim do Estado, podendo criar um Estado verdadeiramente ético, pondo fim às divisões internas em que implica a dominação, e criando um organismo social unitário técnico-moral.

Mészáros (1993, p. 48) nos fala de uma sociedade “liberal” e “tolerante”, no entanto, trata-se de uma sociedade que:

[...] “tolerará” somente até ao ponto em que for capaz – isto é, até ao ponto para além do qual o protesto começa a se tornar efetivo e a se transformar num verdadeiro desafio social à perpetuação da sociedade de tolerância repressiva -, mas também a hipocrisia sofisticada através da qual a defesa da intolerância crua (“rigorosa”) e institucionalizada (“exclusão”) alcança representar a si própria como uma defesa liberal da sociedade contra “os pontos de vista intolerantes.”

Assim, compreendemos que o capital possui suas estratégias de controle, sempre buscando atualizá-las, mas há uma perspectiva histórica de que a classe trabalhadora se constitua como contra-hegemônica criando uma nova sociabilidade.

Para Mészáros (1993), o atual sistema de controle social encontra-se em desintegração, uma vez que possui contradições inerentes que emperram o cumprimento das funções básicas do intercuro social, superdimensionando as necessidades de produção do capital em detrimento de todos os aspectos da vida humana.

Conforme nos mostra Lima (2000), o controle social é visto como mecanismo político e também utiliza mecanismos ideológicos. A primeira forma de controle visa que sejam criados meios de intervenção e regulação que possibilitem uma conformação da sociedade às normas estabelecidas, desestimulando comportamentos e atitudes contrárias, gerando, assim, o consenso.

Os mecanismos ideológicos aliam-se aos políticos e reproduzem a opressão, a resignação, limitando o agir individual, pois o Estado como mantenedor da ordem, da paz social, da proteção aos indivíduos faz com que muitos se omitam em troca dessa proteção⁸.

A questão do controle social pode se expressar tanto por parte das classes dominantes quanto pelas classes dominadas. Assim, estratégias de participação têm sido construídas pelas classes subalternizadas, por meio das lutas sociais que têm possibilitado novas práticas sociais, constituindo-se mecanismos de controle destas classes.

Nesse sentido, o Estado pode ser percebido não como um bloco monolítico, mas como uma arena de lutas entre as diferentes classes. Conforme nos diz Poulantzas (2000), o Estado é a condensação material e específica de uma

⁸ Na Teoria do Estado de Thomas Hobbes, o fim do Estado era salvaguardar a paz e proteger aqueles que renunciassessem ao uso da força individual, e em muitos casos, fazendo o uso da sua força repressiva.

relação de forças entre classes. Dessa forma, “As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.” (POULANTZAS, 2000, p. 135).

É nesse sentido que compreendemos que para que haja promoção do bem-estar dos segmentos sociais menos favorecidos, o Estado tem uma função primordial: a realização de políticas públicas. Nesse aspecto, as políticas públicas não se constituem como mera intervenção estatal que se subordina à acumulação capitalista, mas como mecanismo que contém contradições, sendo que o processo das políticas públicas envolve um conjunto de momentos não lineares, articulados e interdependentes (SILVA, 2001).

Concordamos com Silva (2001) que as políticas públicas são formas de intervenção na sociedade, articulando os mais variados sujeitos, com interesses e racionalidades distintas, além de se constituírem como conjunto de ações ou omissões do Estado. Desde a sua formação, as políticas públicas envolvem mobilização, alocação de recursos, controles, riscos e incertezas, diversidade de sujeitos que entram e saem do processo dessas políticas.

As políticas públicas surgem como disciplina acadêmica nos Estados Unidos da América (EUA), onde os estudos foram mais voltados para a ação dos governos, diferentemente dos estudos europeus sobre esta área, os quais se detinham mais na análise do Estado e de suas instituições.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas, nas últimas décadas, têm ganhado grande visibilidade, devido ao contexto que domina a maioria da agenda dos países, em especial os países em desenvolvimento, que é o das políticas restritivas de gasto. Assim, as instituições, regras e modelos que delineiam as políticas públicas assumem relevância.

Existem modelos explicativos para se compreender melhor as políticas públicas, bem como a atuação dos governos na vida dos cidadãos. A tipologia mais conhecida sobre as políticas públicas foi desenvolvida por Theodor Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006), onde ele diz que cada política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e rejeição e que as decisões referentes às políticas passam por arenas distintas. Assim, a política pública assume quatro formatos:

- Políticas distributivas – decisões tomadas pelo governo, que geram impactos individuais privilegiando certos grupos sociais em lugar de outros.

- Políticas regulatórias – envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse.
- Políticas redistributivas – atingem um grande número de pessoas, são as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, e são difíceis de serem encaminhadas.
- Políticas constitutivas – são as que lidam com procedimentos.

Existem, também, outras definições que concebem as políticas públicas com importante papel na solução de problemas. Para que se construa uma teoria geral da política pública deve-se buscar a síntese das teorias construídas nas áreas da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, posto que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí

Porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 6).

Depreendemos, então, que as políticas públicas situam diversas unidades em totalidades e que sua formulação, no âmbito dos governos democráticos, deve transpor para a ação desses governos, os propósitos, as necessidades reais da população que constam na agenda pública⁹, na forma de planos, programas e projetos, que traduzam os direitos dos cidadãos.

Segundo Ruz (1997), as políticas públicas são outputs, resultam de atividades políticas (politics). Envolvem mais do que uma decisão sobre ações estratégicas que implementam as decisões que foram tomadas. Essas decisões nem sempre irão constituir uma política pública, mas uma política pública implica em decisão política.

A política pública envolve atores políticos que têm interesses diretamente afetados pela política que está sendo implementada. São atores que podem ser públicos e privados. Os atores públicos exercem funções públicas e mobilizam recursos para suas funções; podem ser, ainda, os políticos e os burocratas.

Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os

⁹ A agenda governamental consiste numa lista com os problemas que chamam a atenção da sociedade e do governo, e que por pressão social se transformam em questão social, ganhando a atenção dos governos para o seu enfrentamento (SILVA, 2001).

burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação (RUA, 1997, p. 4).

Os atores privados são os empresários, e estes têm grande capacidade de influenciar nas políticas públicas, posto que a produção, o mercado, os empregos estão sob o seu controle.

Além destes, a autora destaca os trabalhadores, através de sua ação organizada, nos sindicatos; os agentes internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), etc., os quais têm importância por seu envolvimento nas questões econômicas, influenciando também nas questões políticas. A mídia também se destaca como ator importante no processo das políticas públicas, pois forma opiniões e contribui para que outros atores sejam mobilizados.

As políticas públicas se constituem, então, como arranjos institucionais complexos, sendo objeto de pesquisa na área das Ciências Sociais Aplicadas, portanto, se constroem pela observação e têm como base a ação do poder público, onde as decisões importantes referentes a essas políticas são tomadas (BUCCI, 2008).

Ademais, essas políticas têm no Estado o mediador dos interesses e do poder dos diferentes sujeitos, ocorrendo, nesse sentido, a intervenção ou não do Estado na realidade.

A década de 30 do século XX pode ser considerada como fundamental para a abordagem das políticas públicas, pois foi nesse período que ao Estado foi demandado um novo papel intervencionista.

Na passagem do século XIX para o século XX, a economia capitalista no mundo inicia um ciclo liderado pelos EUA, pois o modelo britânico já apresentava sinais de esgotamento. É nesse contexto que se faz necessário um Estado mais interventor na ordem econômica e esse mesmo Estado intervém, também, na ordem social com a provisão de bens e serviços necessários à reprodução da força de trabalho, com um sistema de proteção social público.

É em meio à crise de 1929 e seus efeitos deletérios que assolam o capitalismo mundial que o novo modo de regulação social advindo do

keynesianismo¹⁰ é incorporado como meio para enfrentar a crise da década de 1930. Configura-se, assim, o chamado Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*, um padrão de financiamento público da economia capitalista. Segundo Oliveira (1988 apud RAICHELIS, 2011), o fundo público financia a acumulação do capital, de um lado, e do outro, financia a reprodução da força de trabalho através dos gastos sociais.

Porém, o Estado como interventor da área social apresenta sinais de esgotamento a partir dos anos 1970, devido à crise estrutural do capital, que ocasiona o movimento de liberalização dos mercados nacionais e a globalização da economia (LIMA, 2002).

A mesma autora afirma que:

Diante de tal quadro, impõe-se um processo de reestruturação capitalista global, através do qual se dá a transição de um regime mais fordista de acumulação para um regime mais flexível que possa fazer frente ao novo contexto de instabilidade geral dos mercados e de mudança dos padrões competitivos. Isto significa uma reformulação do paradigma produtivo e tecnológico até então dominante, através da combinação de inovações técnicas baseadas na automação e mudanças nas formas de organização e gestão do trabalho e da produção, voltadas para a flexibilização e racionalização do processo produtivo. (LIMA, 2002, p. 135).

A regulação estatal até então vigente que desenvolvia políticas de caráter universalista e redistributivo, passa a desenvolver políticas de inserção, focalizadas nos segmentos mais vulneráveis, que se encontram em situação de desemprego, sofrendo os rebatimentos das desigualdades acentuadas pelo modelo de acumulação.

Lima (2002) nos mostra que a regulação econômica dá-se através de medidas, como a estabilização da moeda e o retrocesso do pleno emprego, além de instituir uma nova ordem mundial cuja globalização é o foco principal. A privatização, a desregulamentação dos mercados, a reforma da legislação trabalhista que traz a flexibilização dos custos de trabalho, também fazem parte da proposta de regulação da economia que o chamado neoliberalismo preconiza.

A mesma autora aponta que:

A nova estratégia de legitimação desloca-se da ideologia do bem-estar, dos benefícios sociais universais assegurados pelo Estado, para a mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade, no que tange à oferta de serviços públicos; de democracia direta e participativa, como instrumento de controle das políticas públicas, e de solidariedade particular em oposição à

¹⁰ O keynesianismo consiste na ideia de o Estado buscar formas de conter o desequilíbrio da economia. Os governos deviam aplicar grandes remessas de capital em investimentos; de maneira geral, com essas medidas, os níveis de emprego aumentariam e o consumo estaria garantido.

solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da questão social. (LIMA, 2002, p. 137).

O Estado se especializa em funções que lhe são tradicionais, como a política formal e a política social residual, voltada para os segmentos mais pobres.

Nesse contexto, os problemas sociais foram se agravando ainda mais, e o Estado, na sua capacidade de responder às demandas sociais, foi sendo questionado, registrando-se uma demanda cada vez maior dos segmentos sociais no que concerne ao controle do Estado e de suas políticas.

Assim, o controle social, no período da ditadura militar, no Brasil, era exclusivo do Estado sobre a sociedade civil através dos atos institucionais, da repressão. Na segunda metade da década de 1980, é que a perspectiva de controle da sociedade sobre o Estado vai se fortalecendo e a participação social é dinamizada.

Segundo Raichelis (2011), a concepção de controle social, no Brasil, advém do final da década de 1970 e início dos anos 1980, período em que várias mobilizações saíram da clandestinidade e vieram à tona na cena pública; vale mencionar as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista¹¹, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que gerava uma grande mobilização nas periferias e nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's). A autora destaca, também, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) que, nesse contexto, emergiam na luta pelas "Diretas Já", em 1984, que culminou com a Assembleia Nacional Constituinte, a qual elaborou a CF em 1988 (RAICHELIS, 2011). Assim, observava-se que:

O clamor à participação era geral e não se restringia aos setores populares. As demandas marcaram um período de ciclo de protestos e mobilizações em busca da democratização da sociedade brasileira [...] O fim do regime militar e a volta de eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, eram os objetivos centrais de todas as ações, (GOHN, 2001, p. 51)

Os interesses populares precisavam ser inseridos na esfera das decisões políticas. A democracia representativa tinha que fazer uso de mecanismos da democracia participativa, as demandas sociais se ampliavam e a sociedade civil necessitava de novas formas de expressão. É nesse contexto que os novos

¹¹ ABC Paulista, Região do Grande ABC, ABC ou ainda ABCD é uma região tradicionalmente industrial do Estado de São Paulo, parte da Região Metropolitana de São Paulo, porém com identidade própria. A sigla vem das três cidades, que originalmente formavam a região, sendo: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C) - Diadema (D) é às vezes incluída na sigla. (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_do_Grande_ABC>. Acesso em: 7 ago. 2012.

movimentos sociais¹² emergem na luta pela maior participação social e pela autonomia em relação ao Estado.

Raichelis (2011, p. 23) aponta que o projeto democrático-popular vai se expressar:

[...] ao longo dos anos 1980, e se traduz na possibilidade de que reivindicações dos movimentos sociais, no contexto da luta democrática de finais dos anos de 1970, pudessem penetrar o espaço estatal através de canais de participação ativa da sociedade civil na definição do funcionamento do Estado e na gestão das ações estatais. Em tal perspectiva, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Vai ganhando força a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a presença ativa de novos sujeitos sociais. A perspectiva era não apenas participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas também da partilha do poder estatal, interferindo nas decisões sobre prioridades, conteúdos e direção política que deveriam assumir.

A articulação entre Estado e sociedade civil reforça uma possibilidade de democratização dos espaços públicos e constitui-se num avanço, uma vez que nosso país foi marcado historicamente por uma tradição autoritária do Estado e uma cultura patrimonialista e clientelista. Então, essa articulação denota uma perspectiva de enfrentamento da tradição autoritária brasileira, sendo uma proposta democrática, de cidadania¹³ e dos direitos que lhes são concernentes.

Entretanto, esse processo de democratização não é homogêneo. Trata-se de uma construção de espaços coletivos de formulação, gestão e controle das políticas públicas, em inserção dos mais variados sujeitos nesse âmbito, com seus interesses os mais distintos possíveis, sendo que as relações da sociedade civil com o Estado precisam passar por redefinições. Os diversos grupos sociais devem lutar

¹² Segundo Gohn (1995), os novos movimentos sociais se contrapõem aos “velhos” e historicamente tradicionais movimentos sociais em suas práticas e objetivos. Siqueira ([20--], p. 2) argumenta que: Por “novos” movimentos sociais compreendem-se os movimentos das mulheres, ecológicos, contra a fome e outros, sinalizando em princípio um distanciamento do caráter classista que se configurava nos movimentos sindicais, operários em torno do mundo do trabalho, o que não significa que em determinados momentos históricos possam assumir uma contraposição com o sistema econômico e social vigente.

¹³ Existem várias concepções de cidadania, Santos (1979) compreende que a concepção de cidadania atrelada ao mercado de trabalho restringe os direitos sociais aos grupos profissionais reconhecidos pelo Estado, sendo esta uma cidadania regulada. E, assim, vários outros autores trabalham definições de cidadania. Entendemos, neste trabalho, a cidadania como um processo em construção na perspectiva de que “uma condição de cidadania conquistada, e não (obrigatoriamente) recebida, muda a forma de aceitação e da crença na autoridade das medidas governamentais, no sentido de que seu funcionamento deve passar por modificações profundas que vêm do âmago organizado da sociedade.” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 135).

pela ampliação de seus direitos, fazendo com que estes deixem de ser visualizados como meras carências e transmutem esse foco para o foco de direitos.

Esta sociedade civil, porém, encontra-se diante de um imenso desafio, pois as relações de poder estabelecidas, muitas vezes, acabam por menosprezar aspectos relevantes das diferentes dimensões da vida social. Assim, concordamos com Oliveira (1995d apud RAICHELIS, 2011, p. 19) que “[...] a vulnerabilidade permanecerá vulnerável às relações de poder nesta sociedade tão desigual.”

Os processos decisórios referentes aos interesses da sociedade numa dimensão de participação, fortalecimento da sociedade civil, no Brasil, perpassam pela descentralização das políticas públicas, num contexto de Reforma do Estado, que tem na descentralização um dos eixos centrais.

O processo de lutas sociais que desencadeou na regulamentação das políticas sociais possibilitou a criação de Conselhos gestores de políticas públicas nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. O Art. 204, parágrafo II, da CF 1988¹⁴ trata da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988). Ademais:

Os Conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva. Nesses espaços, a população assume o papel de co-gestor da administração pública, à medida que pode opinar, discutir e deliberar sobre as ações da gestão municipal. A participação contínua da sociedade civil na gestão pública é um direito garantido constitucionalmente, possibilitando ao cidadão não apenas sua participação na formulação das políticas públicas, mas a fiscalização rigorosa da aplicação dos recursos públicos. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL).

No Brasil, na década de 1990, houve um movimento intenso no sentido da democratização do processo das políticas públicas. Assim:

Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais,

¹⁴ A definição do caráter dessa “participação popular” é extraída da Constituição Federal, pelas várias associações caracterizadoras da participação da sociedade civil nas ações de governo, tais como: “gestão administrativa, com a *participação* da comunidade” (art. 194, inciso VII); “as ações e serviços de saúde [...] constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade;” (art. 198, inciso III); “*participação* da população [...] *na formulação das políticas e no controle das ações*” (art. 204, inciso II e 227, par 7º, grifo nosso), “*gestão democrática do ensino público*” (art. 206, inciso VI, grifo nosso). As modalidades de participação não detalhadas pela Constituição Federal foram definidas pelas leis ordinárias, que vieram dispor, para o plano nacional, sobre a organização das políticas sociais e sobre a natureza jurídica das instâncias participativas/deliberativas – denominadas “Conselhos”.

tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Para que haja um equilíbrio nas decisões, os Conselhos são paritários¹⁵. Possuem a mesma quantidade de membros da sociedade civil e do poder público. Os representantes do governo são pessoas que ocupam cargos da administração pública, geralmente das mais variadas políticas públicas. Estes são indicados; já a sociedade civil elege seus membros representantes dos Conselhos, através de fóruns próprios. Participam destes fóruns, as várias entidades não-governamentais de defesa de direitos, de movimentos, associações, associações de usuários das políticas, etc. Cada legislação local especifica a quantidade de membros dos Conselhos.

Consideramos que, mesmo com a representação paritária dos Conselhos, o Estado ainda tem uma centralidade na definição das políticas e prioridades sociais. Concordamos com Tatagiba (2002) que a participação da sociedade nestes Conselhos foi uma vitória na luta pela democratização das decisões políticas, mas o Estado assume, ainda, o protagonismo dessas decisões.

A representatividade democrática no âmbito dos Conselhos, muitas vezes não ocorre, em especial com relação ao poder público, que acaba escolhendo para sua representação sujeitos que não questionam nada e que acatam todas as decisões advindas deste poder, além da influência, direta ou indireta, na representação da sociedade civil nos Conselhos.

A representação dos sujeitos coletivos, de forma paritária, no âmbito dos Conselhos não implica diretamente em uma paridade efetiva em meio às decisões políticas. Como a sociedade civil é constituída de sujeitos que divergem, que entram em conflitos, “a paridade numérica não corresponde a uma paridade política” (STANISCI, 1997), na medida em que se observam conflitos de interesses no interior dos próprios segmentos que representam a sociedade civil. Percebemos que há deficiências na representação governamental, pois os representantes são indicados pelo executivo, e os critérios dessa indicação, na maioria das vezes, não levam em conta o conhecimento da política, o compromisso com a efetivação da

¹⁵ A maioria dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas tem composição paritária, mas existem alguns, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em que a maioria dos membros é representante da sociedade civil.

cidadania. Assim, segundo Krüger (1998), os técnicos designados não possuem familiaridade com as temáticas que lhes são conferidas, além de terem pouco poder de decisão.

Em relação à sociedade civil, Silva (1994) coloca que há conflitos entre os segmentos sociais que têm um histórico de inserção nas lutas sociais, nos movimentos de defesa de direitos em relação àqueles segmentos, como as entidades filantrópicas, patronais, que se constituem, na visão dos primeiros, como defensores de valores e propostas antidemocráticos. Para a autora, quando se nega a participação de outros atores e grupos, se recusa a pluralidade e a existência do conflito.

A partir da CF 1988, a participação da sociedade civil no processo das políticas públicas, exercendo o controle sobre as mesmas, ficou mais fortalecida, através dos Conselhos gestores das políticas públicas. Estes Conselhos possuem caráter interinstitucional, sendo mediadores na relação Estado e sociedade, configurando-se como mecanismos de expressão e participação da sociedade nas decisões políticas.

Pela via da democracia participativa, em todo o país, após a CF 1988, várias Leis orgânicas específicas regulamentaram a participação como direito constitucional, e isso se deu por meio dos conselhos deliberativos.

Carvalho (1995 apud TATAGIBA, 2002) afirma que, entre 1991 e 1993, foram construídos mais de dois mil Conselhos de Saúde por todo o país; já em 1996, 65% dos municípios brasileiros dispunham de Conselhos, segundo pesquisa realizada pela autora, o que significou a existência de dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente ao de vereadores.

A participação da sociedade civil nos espaços políticos e suas estratégias de controle foram sendo legalmente instituídas. A CF 1988 expressa essa realidade, por meio das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Lei Orgânica da Saúde, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como com a criação do Ministério Público, dos Conselhos Gestores, das conferências, plebiscitos, referendos, consultas populares, etc.

A pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (NEVES, 1997) divide os Conselhos em três tipos principais:

- (1) Os Conselhos de Programas são vinculados a programas governamentais concretos, com ações emergenciais delimitadas. São voltados ao provimento

de acesso a bens e serviços básicos; como exemplo, tem-se: Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Distribuição de Alimentos.

- (2) Os Conselhos de Políticas são vinculados às políticas públicas através de sistemas nacionais, sendo previstos em legislações nacionais, constituem-se como espaços de negociação de interesses dos variados grupos sociais, ampliando a participação dos segmentos mais vulneráveis nas ações do Estado. São os seguintes: os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente.
- (3) Os Conselhos Temáticos não possuem vínculos com sistemas ou legislações nacionais, sendo estimulados em nível municipal ou estadual. Possuem características dos Conselhos de políticas, como representação da sociedade e responsabilidades assumidas pelo poder público. Destacam-se neste grupo os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Urbanismo, etc.

Conforme nos mostra Gohn (2001), os Conselhos trazem a inovação de redirecionar as políticas públicas no Brasil na perspectiva da governança democrática, havendo, nesse sentido, uma maior interação entre o governo e a sociedade.

Entretanto, temos observado que, embora estes sejam espaços de efetivação da democracia, a sociedade, muitas vezes, ocupa os Conselhos apenas para legitimar decisões do governo que nem sempre são expressões de demandas sociais, mas sim decisões voltadas para os interesses das elites dominantes. Essa tradição não participativa da sociedade, diga-se de passagem, não deve ser percebida como inerente à sociedade, mas sim como resultado de anos de repressão política, de “aceitação” das decisões impostas por um governo autoritário.

Moreira (1999, p. 50 apud TATAGIBA, 2002) coloca questões importantes sobre a definição legal dos Conselhos:

[...] os Conselhos são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhe foram conferidas [...]

Os conselheiros não são remunerados¹⁶ para exercer suas funções, pois estas constituem-se como cargo de relevância pública, sendo suas reuniões abertas à população, porém só têm direito a voto os conselheiros.

Os Conselhos elaboram seus regimentos internos que são aprovados em plenário, sendo emitidos pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de Decretos. O que vem a ser decidido nas reuniões do Conselho é publicado no Diário Oficial, por meio de resoluções.

As formas descentralizadas de gerir as políticas públicas no Brasil tornaram-se mais evidentes na década de 1990, no entanto, o processo de descentralização constitui-se importante para as classes subalternas tanto quanto para o capital, pois para as primeiras se trata de uma experiência de maior participação e controle sobre estas políticas, e para o segundo se trata de uma das propostas da Reforma do Estado, a qual incide tanto sobre a regulação econômica e social quanto sobre a administração pública.

Na busca pela redemocratização do país, a temática dos Conselhos foi de grande importância, sendo discutido o caráter consultivo dos mesmos: para ouvir a população, ou representantes, com poder para decidir. Assim, os primeiros Conselhos foram diversificados, iam desde os Conselhos Comunitários aos Conselhos de Escola, e ainda tinham os Conselhos Populares dos movimentos sociais. Os Conselhos Populares se baseavam na participação direta, e os comunitários, pela participação indireta, articulados pelos poderes públicos (GOHN, 2001).

Os Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de pôr em prática os ideais de participação popular defendidos na CF 1988, pela qual as decisões passam a não ficar mais somente com o Poder Executivo e com os gestores públicos, mas passam a ser compartilhadas com a sociedade civil (CICONELLO, 2009 apud GREEN, 2009).

No Brasil, uma das primeiras políticas públicas que efetivaram um Conselho como órgão colegiado, deliberativo e de composição paritária foi a Saúde, com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Implantaram-se Conselhos de Saúde nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

¹⁶ Somente os Conselheiros dos Conselhos Tutelares são remunerados, pois trabalham em regime de plantão.

Outras políticas sociais, que já possuíam previsão constitucional no que diz respeito à participação social, também passaram a ter os Conselhos como instâncias de controle social dessas políticas, quais sejam, a Assistência Social e a Política da Criança e do Adolescente.

Na década de 1990, muitos Conselhos foram criados em todo o país, com a efetivação dos sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Quando Luiz Inácio Lula da Silva tornou-se Presidente da República, em 2003, novos Conselhos foram implantados com novas temáticas, como gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública, sendo estes Conselhos consultivos (no geral) e atuando nas três esferas governamentais (GREEN, 2009).

Os espaços de participação da sociedade civil se constituem como espaços de construção da cidadania, onde se captam as demandas da sociedade e esta passa a exercer um maior controle sobre as ações do governo.

As Conferências são outro espaço institucional de participação importante ao lado dos Conselhos, ocorrendo em períodos regulares, sendo um processo que tem início na esfera municipal, passando pela estadual até chegar à nacional, com eleição de delegados que têm direito a voto, reforçando o processo de debates e proposições sobre as políticas públicas.

A participação social tem promovido, de fato, mudanças consideráveis, visto que:

As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. (GOHN, 2001, p. 84-85).

A constituição dos Conselhos de Direitos, como Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, dentre outros, esbarra no contexto de redução dos gastos sociais públicos implantado pelo neoliberalismo, como estratégia para a crise do capital, o que traz à tona uma série de fragilidades nas políticas de proteção social, enquanto isso a questão social se torna cada vez mais complexa (ABREU, 1999).

Ainda segundo Abreu (1999, p. 63):

[...] o capital busca reciclar seu sistema de controle sobre o trabalho, não só quebrando a base de representação e organização da classe trabalhadora, através da transformação dos padrões de produção e gestão da força de trabalho, no bojo da reestruturação produtiva em curso nas últimas décadas, mas combinando-as com amplas medidas persuasivas, em que o

aparato estatal constitui uma das principais mediações, tendo em vista obter a adesão e o consentimento do trabalhador à nova ordem econômica.

O capital busca um equilíbrio de forças, procurando fragilizar as contradições entre as classes, constituindo a colaboração e parceria entre estas. É nesse contexto que se encontram os Conselhos gestores de políticas públicas. Portanto, a democratização do Estado e da sociedade implica um processo onde a classe trabalhadora constitua uma nova hegemonia, o que significa a sua reorganização como força que se opõe ao capital.

Tendo em vista essa análise, a disseminação de Conselhos por todo o Brasil nem sempre é sinônimo de que estes são espaços de participação qualitativa, posto que se faz necessário que os conselheiros, em especial os da sociedade civil, estejam bem preparados, sejam questionadores e participem diretamente do controle das políticas públicas, pois enquanto vigorar um contexto de pseudo-consensos entre Estado e sociedade civil e o escamoteamento dos conflitos existentes, esse controle, de fato, não ocorrerá.

Abreu (1999, p. 70) acredita que:

[...] a polarização de interesses de classes subjacentes à organização institucional dos Conselhos, colocada em relação aos representantes do poder estatal e da sociedade civil, converte-se em articulação de forças e estabelecimento de alianças e consensos na busca de respostas às necessidades sociais – base do “novo” conceito de participação social. Estas estratégias camuflam a luta entre projetos societários presentes na sociedade, ao mesmo tempo em que contribuem para aprofundar uma visão despolitizada e despolitizante das relações entre estas instâncias, na medida em que se apresentam como se fossem esvaziadas das contradições classistas.

Assim, o capitalismo continua reproduzindo mecanismos de controle social de cima para baixo, apesar do discurso dos organismos internacionais de maior preocupação com o combate à pobreza, com as desigualdades.

Lima (2002) discute que há uma reatualização do sistema de controle do capital, principalmente quanto às mudanças na regulação e na administração estatal. Esse sistema de controle assume como estratégia política demandas de setores populares, mas seu intuito é legitimar a dominação.

Portanto, a forma Conselhos acaba recebendo os reflexos dessa reatualização do controle do capital, pois sua estrutura, muitas vezes, é ineficiente, precária. A representação não é legítima, muitas deliberações dos Conselhos acabam não tendo força devido à falta de vontade política e de mecanismos, estruturas jurídicas que possibilitem que suas decisões sejam concretizadas pelo

executivo, o que nos leva a dizer que a maioria dos Conselhos ainda não participa ativamente da gestão da coisa pública.

Teixeira (2000) nos diz que para falar da eficácia dos Conselhos é necessário antes falar da efetividade. A eficácia para o autor é compreendida como a capacidade de deliberar, fazer cumprir suas decisões, já a efetividade é observada em três aspectos; o primeiro se refere à paridade dos Conselhos, uma paridade que não se resume apenas à quantidade, mas à qualidade de atuação, à capacitação técnico-política dos conselheiros, e à estrutura disponível para os conselheiros, como os recursos físicos, humanos e tecnológicos.

Em relação à representatividade, os conselheiros, de ambas as partes, devem ser escolhidos democraticamente e submetidos a mecanismos de controle e responsabilização.

Finalmente, ao buscar a efetividade, a experiência tem mostrado que os conselhos precisam recorrer ao apoio e mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força. Assim, é necessário enfatizar a publicização do conselho, a divulgação das suas ações e a discussão pública da sua pauta. Por outro lado, é preciso esclarecer que os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo. (GOMES, 2003, p. 45).

Os excessos de um Estado que atua privilegiando o mercado só serão combatidos quando a sociedade de fato exercer o controle social. Os Conselhos são um avanço para isso, mas ainda há muito que fazer, pois são grandes os desafios postos a estes Conselhos para um efetivo controle social.

Existe uma burocracia estatal no que concerne à maior participação social. Muitos gestores públicos não se dispõem a partilhar o poder fora da democracia representativa. Concordamos com essa premissa devido ao fato de já termos vivenciado e visualizado essa realidade em Conselhos nos quais já estivemos inseridos e, com isso, as relações de poder desiguais emperram o processo de luta por direitos, além de serem desafiantes para a sociedade civil, para os conselheiros de políticas públicas, o que leva a compreender que:

Uma estrutura de participação nas políticas públicas pressupõe a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas. Para atuar, técnica e politicamente, em Conselhos e Conferências, são necessários recursos humanos qualificados. É preciso que os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, o que, na maioria das vezes, não ocorre. (GREEN, 2009, p. 620).

Concordamos com o pensamento de Green (2009), uma vez que, de fato, muitos conselheiros assumem suas funções sem o devido entendimento das suas atribuições e sequer da política pública objeto de sua ação; além disso, há pouco interesse, muitas vezes, do Estado, em investir recursos financeiros para que estes conselheiros tornem-se conhecedores da Política que estão acompanhando.

Assim, os Conselhos como espaços de participação da sociedade, haja vista suas dificuldades, são questionados se realmente constituem-se espaços de controle social democrático correspondendo aos objetivos a que se propõem.

A esse respeito, muitos problemas já foram apontados anteriormente, como a representação e sua legitimidade, a baixa capacitação dos conselheiros, a falta de informação, dentre outros.

Seriam então estes conselhos realmente mecanismos de democratização do Estado e da sociedade civil? Em que medida o modelo de representação dos conselheiros da sociedade civil enfrenta e consegue superar os problemas da gestão da coisa pública?

Estes são alguns dos questionamentos que nortearam a pesquisa desenvolvida junto ao CMAS de São Luís, no Estado do Maranhão, instância responsável pelo controle social da Política Municipal de Assistência Social.

Os desafios propostos a este Conselho, bem como as dificuldades enfrentadas, dentre outros aspectos, são elementos que nos permitiram uma análise do controle social dessa política pública em São Luís, para compreender se as decisões referentes a esta política levam em consideração o Conselho, como sendo espaço democrático de discussão e deliberação da Política de Assistência Social.

2.2 A particularidade da Assistência Social no Brasil e o controle social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Constitui-se num grande desafio situar a Política de Assistência Social ao longo dos anos em meio às transformações ocorridas no Brasil no cenário político, econômico e social. Analisamos essa política como uma das formas de intervenção do Estado na questão social¹⁷, com destaque para a sua consolidação como política

¹⁷ A questão social é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre os trabalhadores, sendo a base da exigência das políticas sociais públicas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000).

pública de Seguridade Social, a partir da CF de 1988 e para a sua expansão e atual configuração com a implantação do SUAS.

Para compreensão do processo de construção da Assistência Social, do esforço de consolidá-la como central para o sistema de proteção social brasileiro, vale destacar aspectos relevantes da sua trajetória no Brasil.

A assistência aos pobres no Brasil, no período colonial, foi caracterizada pela filantropia, pela caridade realizada pela Igreja, pelos “homens bons”, e a principal atividade, nesse período, consistia em dar esmolas aos pobres (BRASIL, 2010).

Arretche (1995) nos coloca que, embora a Alemanha, dentre outros países, tenha realizado programas de seguro social e que programas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, etc. tenham se desenvolvido ainda no século XIX, foi no século XX, mais precisamente no pós-guerra, que o *Welfare State* se expandiu e se institucionalizou de maneira distinta em vários países.

Os países de capitalismo avançado desenvolveram suas políticas sociais firmadas nas bases do pleno emprego. Já no Brasil, a proteção social não se estruturou nessas bases e a expansão das políticas sociais brasileiras se deu nos regimes autoritários, “[...] nos períodos mais avessos à instituição da cidadania [...] e sob o governo de coalizões conservadoras.” (PEREIRA, 2000, p. 126). A proteção social no país se configurou por meio de práticas clientelistas, paternalistas, populistas, por ingerências do poder executivo, etc.

Em 1935, com a ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas criou uma versão do “*Council of Social Service*” americano, que tinha por objetivo estudar os problemas sociais, tendo representação da sociedade e com um cunho mais de conselho consultivo, mas é em 1938 que o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) é instituído (SPOSATI, 2011).

Segundo a mesma autora, este Conselho era vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, e tinha funções como fazer inquéritos sociais nos moldes dos que Mary Richmond¹⁸ fazia. Além disso, fiscalizava as obras assistenciais públicas e privadas, analisando as adequações das entidades sociais às isenções.

No período de 1930 a 1960, as políticas sociais eram voltadas para a “proteção” aos trabalhadores, para que a força de trabalho atendesse às exigências

¹⁸ Mary Richmond é considerada mentora do Serviço Social como disciplina profissional.

do mercado, mas por outro lado, não se pode considerar que a política social não foi fruto das lutas dos trabalhadores.

No período da ditadura no Brasil, de 1964 a 1985, o povo não podia manifestar sua opinião, havia uma perspectiva nacionalista que homogeneizava tudo e todos. Além dos mecanismos de controle dos meios de comunicação, ninguém podia expressar o que realmente pensava e a voz da população permanecia calada.

Nos anos da ditadura militar:

As políticas sociais possuíram em seu interior o objetivo de legitimação do sistema autoritário vigente, com caráter fragmentário, setorial e emergencial, se sustentavam na necessidade de dar legitimidade aos governos que buscavam bases sociais para manter-se no poder. Neste período, passava-se a ideologia de que o desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico. Pode-se dizer que durante o período de 1964 (golpe militar) a 1988 (Constituição democrática), o país se desenvolveu economicamente, com expansão da produção, modernização e entrada do capital estrangeiro, onde as políticas sociais “apresentavam” um caráter assistencialista e clientelista. (DALLAGO, 2007, p. 3).

Em outubro de 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) se torna uma instituição sem cunho econômico, visando “[...] congregar as organizações de boa vontade.” (SPOSATI, 2011, p. 31).

A mesma autora especifica que:

Aqui a Assistência Social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. Do apoio às famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias da grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à Assistência Social. Agora as secas, as enchentes entre outras ocorrências que fragilizam grupos e coletivos da população, demarcam a presença do caráter da urgência e do circunstancial [...] (SPOSATI, 2011, p. 31)

Os programas assistenciais, no Brasil, no percurso do Estado autoritário e centralizador do pós-1960, atendem a objetivos contraditórios: são investimentos do capital privado, de um lado, e do outro, mecanismos reguladores do conflito social.

No ano de 1969, foram criadas instituições públicas que desenvolviam ações segmentadas, que eram voltadas para setores sociais mais pobres, porém ações que aconteciam de maneira isolada, entre estas: a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) (BRASIL, 2010).

Ainda no período da ditadura militar, no ano de 1974, a Assistência Social federal passou a integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); antes havia somente o Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

Dez anos depois, em 1984, Carlos Antonio de Souza Dantas, então Secretário de Assistência Social do MPAS, elaborou uma proposta a qual não foi levada adiante, “[...] o silêncio dessa Secretaria Nacional de Assistência Social da ditadura militar foi quebrado em 1984 pelo murmúrio de uma Proposta Nacional de Assistência Social que não recebeu qualquer eco.” (SPOSATI, 2011, p. 19).

No entanto, as discussões sobre novas relações institucionais e políticas entre Previdência e Assistência Social se ampliavam cada vez mais, inclusive sendo consideradas, segundo Teixeira (1989), como partes da relação entre Estado e classes trabalhadoras, no âmbito das políticas sociais.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, de 1985, situa a Assistência Social como “problemática”, com excessiva centralização na direção dos programas, com uma atuação sobre os grupos e populações de maneira isolada do contexto familiar e comunitário. Nessa perspectiva, a Assistência Social, nas diretrizes desse Plano, passa a reconhecer o usuário como sujeito de direitos, constituindo-se como uma primeira preocupação com a ruptura do viés caritativo e tutelar da Assistência Social (SPOSATI, 2011).

Durante décadas, a Assistência Social se constituiu como: “[...] doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira.” (MESTRINER, 2001, p. 17).

Através da Secretaria Nacional de Assistência Social, no ano de 1986, são realizados seminários em Brasília e no Rio de Janeiro para que os órgãos científicos federais como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pudessem financiar pesquisas e estudos no campo da Assistência Social (SPOSATI, 2011).

É nesse contexto que, em todo o Brasil, as articulações e discussões em torno de uma Política de Assistência Social voltada para a efetivação de direitos sociais se acirra. No ano de 1986, foi formada uma Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social (BRASIL, 1986) e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizaram Seminário sobre Políticas de Bem-Estar Social, discutindo a Assistência Social pautada na cidadania.

Todavia, configurada num padrão arcaico, clientelista, de favor, a Assistência Social “[...] caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas.” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 33).

Foi com a CF de 1988, e com a LOAS, de 1993, que a Assistência Social passou a se inserir no campo dos direitos, da universalização, da responsabilidade do Estado. A partir da CF 1988, a Política de Assistência Social se inscreve como política pública de direito. Atribui status de cidadania aos seus usuários e passa a integrar a Seguridade Social. A garantia de direitos e de condições dignas de vida torna-se o eixo fundamental dessa política que se volta para a promoção da cidadania. Assim, a CF 1988 torna-se um marco histórico e político na trajetória da Assistência Social brasileira.

A Assistência Social conquista o Estatuto de Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado. Estatuto que lhe confere “obrigatoriedade governamental na implementação” e “amparo legal para sua reclamação pelo cidadão”, em descontinuidade com o seu enquadramento anterior baseado no dever moral, na caridade e na benemerência. (BOSCHETTI, 2003a, p. 32).

Uma nova forma de organização do Estado, sendo este o responsável por assegurar a proteção social aos brasileiros, é instituída mediante a CF 1988, e com isso, a Assistência Social passou a integrar o tripé da Seguridade Social, junto à Política de Saúde e à Previdência Social, o que vem contribuir para uma nova percepção da gestão pública. Dessa forma, conforme nos diz Netto (1999, p. 77)

O essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) iniciou a construção, por meio de uma comissão específica, da LOAS, sendo que o primeiro projeto aprovado, em 1990, pelo Legislativo, foi vetado pelo então Presidente Fernando Collor de Melo, o qual afirmou que a proposta da LOAS apresentava dispositivos contrários aos princípios de uma Assistência Social responsável.

Logo em seguida, uma série de escândalos envolvendo a família da então Primeira-Dama e Presidente da LBA Nacional, Rosane Collor, foram descobertos. Assim, foi ultrajante o veto do Presidente, haja vista o contexto de improbidade que

se instaurou na gestão da LBA. Ademais, a proposta da LOAS foi elaborada pautando-se na garantia de direitos e na valorização da cidadania.

Os escândalos envolviam ações de todo o seu curto mandato, o que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor, adiando a nova votação da LOAS.

O novo Presidente da República, Itamar Franco, assumiu, e o Ministro do Bem-Estar Social, Juthay Magalhães, encaminhou projeto de regulamentação da Assistência Social ao Presidente da República e o Executivo elaborou um novo projeto¹⁹.

Em face do exposto, as pressões sociais também não cessavam. O CNSS formou uma Comissão Especial no Ministério para estudar as atribuições da Assistência Social e dirimir quaisquer equívocos na compreensão das mesmas (SPOSATI, 2011).

Vale ressaltar que o contexto em que a proposta da LOAS foi vetada foi um contexto marcado pela incompatibilidade entre ajustes econômicos e gastos sociais, o qual o governo Collor soube bem apreciar, pois adotou as medidas do receituário neoliberal, inserindo o Estado brasileiro na dinâmica contraditória das políticas econômicas neoliberais e na desestruturação dos investimentos sociais, com a perspectiva de retração de direitos (COUTO et al, 2010).

A Seguridade Social brasileira e sua construção se inscrevem nessa conjuntura, marcada pela mundialização e financeirização do capital e pela focalização das políticas sociais.

Em meio a esse cenário, o projeto de Lei no. 4.100/1993 foi encaminhado em caráter de urgência, pelo Presidente Itamar Franco à Câmara Federal, sendo que as discussões sobre as emendas ao texto constitucional geraram a Conferência Zero da Assistência Social (SPOSATI, 2011).

A LOAS então é regulamentada em 7 de dezembro de 1993 e, para sua elaboração e aprovação, foram feitas negociações estratégicas, posto que muitos interesses opostos estavam em jogo, gerando as mais diversas demandas e necessidades (BRASIL, 1993). Assim, concorda-se com Pereira (1998, p. 69) que afirma que:

¹⁹ As informações contidas expostas após a citação de Netto se encontram na obra de Sposati (2011) intitulado "A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social".

[...] a LOAS deve ser considerada não como uma peça de retórica intrinsecamente equivocada, elaborada, isoladamente, por um grupo de vanguarda, como entende Demo (1997), e nem como um produto meramente jurídico, elaborado, tecnicamente, por advogados e legisladores. Esta é uma versão linear do processo de formulação de políticas que nada tem a ver com a LOAS – uma lei que nasceu sob o signo da contradição ou da tensão dialética entre interesses conflitantes. Na verdade, a LOAS é um documento juspolítico – jurídico e político – (PEREIRA, 1996), que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizaram a história da Assistência Social desde as “leis dos pobres”, entre os séculos XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas sociais do Welfare State, de pós-segunda Guerra Mundial.

A autora supracitada ainda menciona que a LOAS resgata alguns vícios do passado em seu escopo, que prejudicam seus avanços; um deles seria a introdução do princípio da menor elegibilidade, da primazia dos incapacitados, da focalização da pobreza extrema, cabendo, então, aos setores democráticos da sociedade lutar constantemente pela ampliação dos direitos de cidadania e pela ruptura com tendências conservadoras no âmbito da construção da Política de Assistência Social.

A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, define objetivos, princípios, organização, gestão das ações socioassistenciais, tornando a Assistência Social descentralizada, participativa, financiada pelo poder público, além de estabelecer competências entre as três esferas de governo (BRASIL, 1988). Além disso, aponta que os serviços, benefícios, programas e projetos prestados pelas Entidades de Assistência Social devem ser orientados pela lógica dos direitos.

A Assistência Social sofreu inovações com seu caráter de direito não contributivo, além da proposição do controle da sociedade na formulação, gestão e execução da Política de Assistência Social.

Da promulgação da CF 1988 até a LOAS passaram-se cinco anos para que a mesma fosse regulamentada, o que ocorreu somente em 1993. O primeiro benefício só foi pago, mesmo já constando da Carta Constitucional, no art. 203, dois anos após a regulamentação da LOAS. Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Para este benefício foi estabelecida uma renda mensal familiar per capita muito baixa, de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sendo o benefício mensal no valor de 1 salário mínimo.

Com a LOAS instituída, algumas providências foram tomadas de imediato. Uma delas foi destituir o antigo CNSS, órgão clientelista, alvo de

escândalos nacionais, devido à corrupção, ao desvio de verbas para entidades fantasmas (YAZBEK, 2004) e a Assistência Social, assim, se insere em uma nova forma de gestão descentralizada e participativa.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é, então, instituído, elege seus membros e dá uma grande contribuição às discussões acerca da filantropia, das entidades de Assistência Social e da elaboração de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O CNAS é o órgão máximo de deliberação da Política de Assistência Social no Brasil e tem a responsabilidade de convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social, importante espaço de articulação e participação popular, bem como de controle social da Política de Assistência Social. Os Estados, o Distrito Federal e os municípios também adquiriram a responsabilidade de instituir seus Conselhos.

Igualmente foram instituídos nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, os Fundos de Assistência Social, cabendo ao órgão gestor da Política de Assistência Social a responsabilidade na gestão desses Fundos²⁰.

Nesse contexto de avanços na Assistência Social, cabe frisar que a primeira PNAS foi aprovada em 1998, após cinco anos da regulamentação da LOAS e se mostrou insuficiente frente às demandas e necessidades sociais, sendo ainda “atropelada” pelo Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida Provisória n. 813, de 1995, na gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

As ações do referido Programa eram focalizadas, atendendo somente aos “bolsões de pobreza”, aos indigentes, sendo apresentado como principal instrumento de combate à pobreza, reforçando claramente o caráter de superposição, de fragmentação das ações, típico das estruturas apregoadas pelos neoliberais, o que coloca a Assistência Social, mais uma vez, no campo do não direito, esvaziando sua definição como política pública.

O Programa Comunidade Solidária articulava os programas sociais dos vários Ministérios do Governo Federal. Era vinculado à Presidência da República, através da Casa Civil, sendo presidido pela Primeira-Dama, com uma Secretaria

²⁰ As fontes de financiamento da Assistência Social, de acordo com a LOAS, são: recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; recursos provenientes das contribuições sociais, segundo art. 195, da CF 1988; recursos advindos de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, e provenientes de concursos de prognósticos, de sorteios, de loterias. Texto retirado do Decreto n. 1.605/1995 que foi revogado pelo decreto 7.788, de 15 de agosto de 2012.

Executiva. Na sua estrutura possuía um Conselho consultivo, com 21 personalidades da sociedade civil, indicadas pelo Presidente, com mandato de dois anos e sem remuneração, dez Ministros de Estado e a Secretária Executiva.

Este Conselho e sua representação pela sociedade civil vai de encontro ao que está proposto na concepção dos Conselhos gestores de políticas públicas, pois os membros da sociedade civil não devem ser indicados pelo chefe do Executivo, mas sim eleitos em fórum específico da sociedade civil, o que já denota uma postura do Executivo em garantir uma homogeneidade deste Conselho, para não haver discordâncias, apesar de seu caráter consultivo. Ademais, se todos são escolhidos pelo Presidente é porque estão vinculados diretamente a ele e dificilmente seriam contrários às suas opiniões e decisões.

O governo FHC não apresentou propostas de articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, ao contrário, centralizou suas decisões no plano de estabilização da moeda que, certamente, traria crescimento econômico e, por consequência, também o social (RAICHELIS, 2011).

O discurso reproduzido pelo ex-ministro Luis Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) era o do BM que preconizava que, devido à crise mundial dos anos 1980 e 1990, devia haver um redirecionamento do Estado nos planos social, político, econômico e ideológico.

Para a tão “aguardada” reconstrução do Estado, os BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concederam os empréstimos necessários.

O intuito desses organismos internacionais com essa reforma era, dentre outros, racionalizar os investimentos na área social, reduzindo o papel do Estado e fortalecendo as ações do setor privado. As políticas públicas, para o BM, são compreendidas como formas de assegurar o crescimento por meio da contribuição de todos, de modo a combater a pobreza e a desigualdade. Os “setores sociais fundamentais” são a prioridade dos governos, o que denota uma perspectiva focalista e compensatória das políticas públicas (SIMIONATTO, [20--]).

Nesse contexto, tornou-se um grande desafio construir o sistema de proteção social brasileiro em que o enfrentamento da questão social ocorresse sob a ótica da cidadania e da consolidação de direitos sociais.

Apesar do contexto desfavorável de redução dos gastos sociais públicos, a Assistência Social avançou bastante, assumindo uma centralidade na política

social, conforme destacado anteriormente, a partir da CF de 1988 e da LOAS, o que culminou com a elaboração da PNAS 2004 e com a implantação do SUAS.

Na longa trajetória da Assistência Social no Brasil e da sua construção como política pública, destacamos a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, em Brasília, onde foi deliberada a implantação do SUAS e a partir daí, várias entidades e os mais variados sujeitos políticos entraram em cena, discutindo em todo o país a necessidade e a relevância desse Sistema, o que culminou em 2004 com a sua criação.

A PNAS foi aprovada pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 28 de outubro de 2004. As diretrizes da LOAS e os princípios da CF 1988 são consubstanciados na PNAS, assim:

A PNAS (2004) vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs). (COUTO et al, 2010, p. 38).

A PNAS 2004 configura-se como uma Política inovadora nos seguintes aspectos: organiza a Assistência Social em níveis de proteção social com perspectiva socioterritorial; tem como base de referência a família; é executada nos territórios, possibilitando que grupos excluídos historicamente tenham acesso aos serviços socioassistenciais; estrutura uma rede de serviços com foco nas áreas de maior vulnerabilidade e risco; ultrapassa a visão de atenção aos mais pobres (BRASIL, 2010).

A nova PNAS 2004 foi resultado de um longo processo de discussão que envolveu diversos sujeitos, dentre os quais: os Conselhos de Assistência Social, os gestores públicos nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, os representantes dos usuários da Assistência, dos trabalhadores, as Universidades e entidades da sociedade civil organizada, constituindo um amplo movimento que deflagrou uma nova PNAS que materializa o conteúdo da LOAS e, em 2004, o SUAS é implantado em todo o país, de modo que,

Acreditamos que a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social. Note-se que, em face do seu

redimensionamento e do agravamento da pobreza, a Assistência Social parece ter centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da 'questão social' (MOTA, 2007, p. 28).

Nesse contexto, a PNAS 2004 classifica a proteção social como básica e especial, sendo esta proteção afiançada pelos três entes federativos. Propõe um pacto federativo que fortalece o poder local, quando busca efetivar a Assistência Social através dos municípios. Constata-se que “[...] o poder das cidades, o poder local é uma realidade ainda em construção nos países latino-americanos.” (SPOSATI, 2008, p. 4).

Através do pacto federativo são detalhadas as atribuições dos três níveis de governo, de acordo com o que está disposto na LOAS e nas Normas Operacionais Básicas (NOBs), elaboradas a partir das deliberações das Conferências, dos Conselhos, das Comissões Intergestores Tripartite (CITs) e das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs).

A PNAS 2004 foi construída baseando-se, também, em experiências de outras políticas sociais, em especial a Saúde.

Os princípios contidos na LOAS, como a referência às necessidades sociais; a universalização do acesso para os que necessitam da Assistência; o respeito à dignidade, à autonomia, à igualdade de direitos, são mantidos na PNAS 2004, assim como as diretrizes da LOAS. Convém destacar a centralidade na família que a nova Política traz, que se diferencia da generalidade com que a LOAS considerava a família (MOTA, 2009).

A PNAS 2004 reforça a importância da articulação entre as políticas e tem como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para indivíduos, famílias e grupos que dela necessitem;
- Contribuir com a inclusão de usuários, bem como com a equidade desses usuários e grupos específicos para acessar os serviços socioassistenciais;
- Assegurar que as ações tenham centralidade na família, fortalecendo a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005, p. 27).

Fundamentado nos compromissos da PNAS 2004, o SUAS configura-se como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que organiza a proteção social no Brasil, consolidando a gestão compartilhada entre os três entes

federativos, além de regular no território nacional o sistema de serviços, benefícios, programas, projetos, ações socioassistenciais. Possui como eixos estruturantes, segundo a PNAS 2004 (2005, p. 40):

1. Matricialidade Sociofamiliar.
2. Descentralização Político-Administrativa.
3. Novas Bases para a relação Estado/ sociedade civil.
4. Financiamento.
5. Controle Social.
6. O desafio da participação popular/ cidadão usuário.
7. A Política de Recursos Humanos.
8. A informação, o Monitoramento e a Avaliação.

A perspectiva do SUAS exige uma nova relação entre serviços, benefícios, programas e projetos que, de maneira articulada, visa responder às demandas sociais da população usuária da Assistência Social (BRASIL, 2008a).

O SUAS aponta a centralidade do Estado na garantia dos serviços socioassistenciais. Assim, os CRAS, responsáveis pela proteção social básica, e os CREAS, pela proteção social especial, vêm reforçar que o Estado conduz a Política de Assistência Social (COUTO, 2009). Isto posto,

A centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter de garantir que ela realmente atenda a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público. A rede socioassistencial beneficente deve participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais (COUTO, 2009, p. 208).

Conforme aponta Sposati (2011), o SUAS dá uma nova ordenação à gestão da Assistência Social como política pública. O contexto que se instaura em todo o território brasileiro é o de uma gestão da Política Brasileira de Assistência Social que visa responder à universalidade de um direito de cidadania.

A Política de Assistência Social possui uma NOB, que teve sua primeira elaboração, em 1997, conceituando o sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de governo. Essa primeira NOB propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de cunho consultivo, envolvendo as três esferas de governo, para discutir e pactuar questões referentes à Assistência Social.

No ano seguinte, em 1998, outra NOB foi criada, para regular a Política Nacional de 1998, com diretrizes básicas, estratégias e princípios norteadores da Política. Além disso, essa NOB:

Explicitou a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. Os demais, por seu

caráter não continuado, permaneceriam utilizando o modelo convencional, cuja base é a Instrução Normativa nº 01/STN/97, (BRASIL, 2005, p. 11).

Com o SUAS, uma nova NOB foi elaborada em 2005, estabelecendo as suas bases de realização no que concerne às transferências de recursos, aos critérios de partilha e disciplinando a operacionalização da Política de Assistência Social, conforme a CF 1988 e a LOAS.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005) vem disciplinar a Assistência Social segundo a CF 1988, a LOAS e a legislação complementar nos termos da PNAS 2004 e, assim, vem colocar as responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão dessas esferas, as instâncias de gestão e controle da Política, a relação com as Entidades e organizações governamentais e não-governamentais, dentre outros.

Nos últimos anos, o SUAS alcançou várias conquistas no campo normativo através de Leis, Decretos, Portarias, Resoluções da CIT, do CNAS, aprimorando a gestão do SUAS, devendo, então, ser incorporados em um novo texto da NOB.

Assim, em 2013, foi aprovada uma nova NOB que incorpora avanços normativos no que diz respeito às alterações à LOAS, com a Lei no. 12.435/2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social em um sistema descentralizado e participativo denominado SUAS. Inclui dentre os objetivos da Assistência Social a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos; estabelece que os Conselhos de Assistência Social são vinculados ao órgão gestor da Política de Assistência Social.

Além disso, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), estabelecendo o cofinanciamento por meio dos blocos de financiamento do SUAS; regulamenta o repasse do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD SUAS); institui o Protocolo de Gestão Integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS, dentre outros avanços normativos.

A nova NOB/SUAS (2012) traz uma série de inovações, estabelece que os níveis de gestão serão definidos com base no Índice de Gestão Descentralizada

(IGD), composto por vários indicadores que serão mensurados a partir do Censo SUAS.

Em relação à organização da Assistência Social no Brasil, a proteção social é dividida em proteção social básica e proteção social especial, com níveis de complexidade de acordo com os riscos no indivíduo e em sua família.

A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco pessoal e social, através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e é realizado no âmbito dos CRAS. A população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário acesso aos serviços públicos, etc.) e/ou fragilidade de vínculos afetivos é a destinatária da proteção básica (BRASIL, 2011a).

Já a Proteção Social Especial (PSE) tem como objetivo a provisão social de indivíduos e famílias que já perderam seus vínculos familiares e comunitários, devido a situações como abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. Essa modalidade de proteção é realizada no âmbito dos CREAS (BRASIL, 2011a).

No caso da Proteção Social Especial, ainda há as diferenças nos níveis de complexidade, média e alta, sendo que em ambas, as famílias e indivíduos possuem seus direitos violados, mas na média complexidade ainda há vínculos familiares e comunitários, porém fragilizados, e na alta complexidade, os vínculos já foram rompidos.

Os CRAS obedecem a critérios espaciais e operacionais. São territorializados de acordo com o porte dos municípios, com capacidade mínima para 2.500 famílias referenciadas nos municípios de pequeno porte I, para até 3.500 famílias referenciadas nos municípios de pequeno porte II e nos demais municípios até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2011a).

A unidade público-estatal de referência do SUAS é o CRAS com a oferta de serviços, benefícios e atividades socioassistenciais que materializam direitos e colocam a Assistência Social como dever do Estado.

A implantação dos CRAS demarca a presença do Estado em áreas de maior vulnerabilidade social, segundo Raichelis (2008 apud COUTO et al, 2010), esse fato resulta em um novo protagonismo estatal, sendo responsável pela coordenação política e dando nova visibilidade à Assistência Social dentre as

demais políticas públicas. Entretanto, esse protagonismo esbarra nas dificuldades na execução das ações socioassistenciais, no pouco recurso financeiro que é destinado à realização das mesmas, na contratação de trabalhadores temporários, e na ausência de espaços físicos adequados à oferta dos serviços. Desse modo, o que podia dar grande visibilidade à Assistência Social acentua a precarização dos serviços socioassistenciais.

Além disso, concordamos com Castro (2008), quando este afirma que espaços físicos adequados não garantem o bom desenvolvimento das atividades junto aos usuários dos CRAS, pois deve haver, também, metodologias bem elaboradas para o trabalho a ser desenvolvido, o que, em contrapartida, pode promover resultados satisfatórios junto aos indivíduos e famílias que buscam os CRAS.

Ademais, a precariedade dos espaços, aliada à escassez de recursos materiais e humanos para executar as ações, mesmo com metodologias bem estruturadas, podem repercutir no baixo impacto das ações socioassistenciais desenvolvidas no contexto dos CRAS.

Em relação aos CREAS, cabe frisar que são unidades públicas estatais que previnem o agravamento dos riscos sociais, articulando-se aos serviços especializados, por meio da referência e contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais.

Segundo Couto e outros (2010), a implementação dos CREAS constitui-se um dos grandes desafios para o SUAS, pois é ainda recente a implantação no Brasil dos serviços de proteção social tanto básica quanto especial, apesar de que alguns municípios já realizavam serviços de PSE de média complexidade, mas de maneira desarticulada, e na maioria das vezes, sem planejar estrategicamente ações com uma rede de serviços socioassistenciais.

Além deste fato, unidades que atendem situações complexas como os CREAS requerem equipes técnicas qualificadas para lidar com essas situações, devendo estas unidades realmente possuírem um atendimento especializado, com profissionais que saibam lidar e encaminhar para a rede os casos de violações de direitos.

Compreendemos que o processo de implementação do SUAS no Brasil apresenta limites, dificuldades, desafios, para que a Assistência Social se institucionalize como Política Pública de qualidade.

A precariedade do vínculo dos profissionais que atuam nestes espaços, os quais são submetidos a contratos temporários, leva a uma alta rotatividade de profissionais, à descontinuidade de ações, provocando o baixo impacto destas, além do fato de que há um investimento em capacitações para os profissionais, que na maioria das vezes, acabam sequer aproveitando o aprendizado dessas capacitações.

Vale frisar a necessidade de realização de concursos públicos para efetivação do pessoal que vai desenvolver as ações da Proteção Social Básica e Especial da Assistência Social, para que os usuários tenham a garantia de um atendimento com qualidade e com resultados efetivos em suas vidas.

A gestão do trabalho no SUAS implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais, por isso foi elaborada uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a qual vem sendo amplamente discutida em todo o país. Nesse sentido, foi aprovada a NOB/SUAS (2006), visando estruturar o trabalho no âmbito do SUAS, uma vez que os serviços disponíveis à sociedade dependem da estruturação do trabalho, bem como da valorização e qualificação dos trabalhadores do SUAS.

Concorda-se com a análise de Couto e outros (2010) quando afirmam que existem poucos profissionais na área socioassistencial, sendo que estes, além de serem poucos, ainda possuem fragilidades na sua atuação técnica, atendendo a vários programas e projetos e, muitas vezes, em vários municípios.

A estabilidade funcional é uma condição fundamental para que os trabalhadores no contexto do SUAS não permaneçam com vínculos precários, informais, uma vez que nas condições atuais do capitalismo, com a financeirização e a globalização, há um acirramento da informalidade, através dos trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, o que amplia a rotatividade de trabalhadores não só no âmbito do SUAS, mas de maneira geral em outras áreas também.

Em 2005, havia 34.057 profissionais trabalhando na Assistência Social sem vínculo permanente, registrando-se, em 2009, um aumento para 60.514 profissionais. Em relação aos trabalhadores celetistas, houve um decréscimo de 12,8% em 2005 para 8,5% em 2009 (COUTO et al, 2010).

As condições e relações de trabalho na esfera estatal são diretamente afetadas pela reforma neoliberal do Estado, repercutindo na força de trabalho

inserida nos espaços da administração pública. Com a retração dos gastos sociais, a contratação, bem como o incentivo à qualificação desses trabalhadores é reduzida e a qualidade do atendimento dos serviços oferecidos à população deixa a desejar.

Considerando os avanços que a NOB/SUAS trouxe à gestão do trabalho no SUAS e destacando que sua aprovação foi um processo de debates, resistências, dificuldades políticas, pontuamos que:

É preciso considerar assim a ótica do trabalho coletivo no SUAS, orientado por um projeto ético-político assentado no acúmulo das diferentes profissões e de suas contribuições, incorporando os conhecimentos e aportes daquelas que, como o Serviço Social, vêm assumindo protagonismo histórico na elaboração de subsídios teóricos, técnicos e políticos que respaldam os avanços da Assistência Social no país. Isto põe no debate a direção política do trabalho, a qualidade dos serviços socioassistenciais e o necessário respeito à autonomia dos profissionais, o que não exclui o controle social e democrático do trabalho desenvolvido especialmente pelos usuários do Cras e do Creas. (COUTO et al, 2010, p. 61).

A atuação do SUAS vem desconstruindo alguns equívocos em relação à Assistência Social, como por exemplo, o modelo socioassistencial pautado na filantropia privada e na concepção de Assistência Social como conjunto de ações emergenciais pontuais, pois há um reordenamento institucional desta Política, através de um sistema descentralizado e participativo voltado para a legitimidade dos direitos e da esfera pública.

Acerca da descentralização, vale frisar que a CF 1988 reforçou essa proposta sendo esta descentralização um processo complexo onde as relações entre Estado e sociedade civil são redimensionadas. A esse respeito, Arretche (1996) argumenta que a descentralização pode ser um elemento, no contexto atual, que aprofunde a democracia, visto que as instituições locais fortalecidas com poder, por sua vez, fortalecem a participação política, possibilitando um controle mais efetivo sobre a agenda e as decisões do governo. Entretanto, a mesma autora diz que: “É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.” (ARRETCHÉ, 1996, p. 6).

O que compreendemos dessas definições é que a descentralização expressa uma possibilidade de participação da sociedade civil nas políticas públicas, além de viabilizar mudanças no perfil histórico da Assistência Social, visando a uma descentralização democrática, com espaços de participação popular sendo criados e ampliados como os Conselhos, Fóruns e Conferências.

Destacamos como relevante para o SUAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais²¹, publicada no final de 2009, e que consiste em um documento em que os serviços socioassistenciais são padronizados por níveis de complexidade do SUAS, podendo ser ofertados em todo o território nacional, com cada serviço definido quanto à nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, período de funcionamento, impacto social esperado (BRASIL, 2009a).

Essa tipificação possibilita avaliar os serviços socioassistenciais ofertados, levando-se em consideração os padrões mínimos estabelecidos e tipificados.

Compreendemos, assim, os avanços alcançados, ao longo dos anos pela Política de Assistência Social, mas cabe destacar que a mesma é permeada também por impasses, contradições, desafios que lhes são postos.

Segundo Yazbek (2007), há uma pesada herança assistencialista consubstanciada a favor do apadrinhamento com traços marcantes da cultura política do país que, apesar dos inúmeros avanços ainda persistem na Assistência Social brasileira e que, muitas vezes, emperram o protagonismo dos usuários dessa política.

Nesse sentido, convém frisar que, por um lado, a Assistência Social transformou-se em campo de participação política e, por outro, o Estado brasileiro se inseriu na dinâmica das políticas econômicas neoliberais, que contribuem para a retração dos direitos e dos investimentos nas políticas sociais.

Os novos marcos da acumulação capitalista se fundamentam nas relações entre Estado, sociedade e mercado. Assim sendo:

Nos anos de 1990, a somatória das perdas dos trabalhadores, que vão configurar um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, confronta-se com a erosão do sistema de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais públicas. (COUTO et al, 2010, p. 36).

Como vimos anteriormente, as práticas filantrópicas são históricas no contexto da Assistência Social e atualmente vêm sendo, de certa forma, renovadas pela via do atendimento do setor privado às demandas sociais.

²¹ A Resolução no. 109, de 11 de novembro de 2009, foi que instituiu a Tipificação, a qual foi aprovada pelo CNAS e pactuada na CIT (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

A crise econômica e a escassez de recursos do Estado servem de pretexto para que o setor privado e as organizações do terceiro setor²², também se responsabilizem pela provisão de serviços sociais, o que faz com que estes serviços sejam efetivados no âmbito imediato e individual, reforçando, muitas vezes, as práticas filantrópicas, voluntárias e caritativas.

Montaño (2002) afirma que há uma transferência do Estado e de sua intervenção na área social para o terceiro setor e para o mercado, o que é uma característica preconizada pelo neoliberalismo, pois as ações desenvolvidas pelo Estado são consideradas precárias, e assim, as respostas à questão social se inscrevem em três modalidades: estatal, filantrópica e mercantil, sendo estes dois últimos, considerados os mais “eficientes” nessas respostas.

Entretanto, acreditamos que há um redimensionamento do Estado, e não uma transferência como o autor menciona, posto que, o Estado repassa recursos para as organizações do terceiro setor e continua sendo o principal responsável pela proteção social, fato comprovado através da maior densidade legal e institucional no âmbito da intervenção pública que se tem observado ao longo dos anos e de uma ampliação nos programas, benefícios e serviços voltados à população vulnerabilizada pela pobreza.

Como se financiam esses programas? Como são implementados? Como seus usuários são atendidos? Estes são aspectos relevantes para a efetivação da Assistência Social como Política de direitos e cabem questionamentos a esse respeito, mas não podemos afirmar que o Estado deixou de lado a proteção social e que esta ficou a cargo somente do mercado e do terceiro setor.

Um conceito ainda problemático na Assistência Social e que vale ressaltar aqui é o de usuários. Segundo a LOAS, os usuários da Assistência são “aqueles que dela necessitarem”, o que se entende como os cidadãos que não estão incluídos no mercado de trabalho, não têm acesso aos serviços sociais públicos e às redes sociorrelacionais, e que na atual conjuntura mediante o desemprego estrutural que se deflagra e da redução das proteções sociais do trabalho, têm a demanda por serviços e benefícios assistenciais ampliada (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

²² Sobre este conceito, Montaño (2002) faz uma análise do discurso ideológico do terceiro setor, sendo esta uma denominação que desistoriciza a realidade social, dividindo-a em esferas, numa visão claramente neopositivista, funcionalista, hegemônica, onde a cada setor cabem responsabilidades. O primeiro setor, o Estado, fica com a política; o segundo, o mercado, com o econômico, e o terceiro, a sociedade civil, com o social. Para o autor, a concepção de terceiro setor nem existe.

Vale ressaltar que o conceito de usuários da Assistência Social foi ampliado e inclui além da população pobre “inapta para o trabalho”, os que são “aptos”, vale dizer, os grupos de desempregados, subempregados, que crescem a cada dia e que não conseguem se inserir no mercado de trabalho formal, engrossando as fileiras da precarização do trabalho e, por sua vez, acirrando sua situação de pobreza (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

O conceito se amplia devido à ampliação concreta das precárias condições de vida da população; são essas condições que vêm determinando a reconstrução do conceito. O acirramento da questão social tem forte influência nesse processo.

Historicamente, os usuários da Assistência Social são considerados como desorganizados, despolitizados, vulneráveis às manobras clientelistas e eleitoreiras e cabe ao SUAS, então, fortalecer a concepção de que esses usuários são sujeitos de direitos, com condições políticas e sociais de se inserir no debate político e contribuir para que esse modelo hegemônico de sociedade seja revertido (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

Pereira (2004) enfatiza que um dos principais problemas em relação à Assistência Social e sua operacionalização é a imprecisão conceitual, à medida que não se tem a clareza das atribuições e das ações dessa Política. Ainda persiste a ideia de que a Assistência Social está voltada para combater somente a pobreza absoluta, ou a vulnerabilidade social de grupos incapazes para o trabalho.

Um aspecto na PNAS que também deve ser problematizado é a matricialidade sociofamiliar. As famílias pobres vêm assumindo centralidade nas políticas públicas no que concerne à garantia de direitos.

No entanto, devemos atentar para o fato de que, mesmo com as transformações nas composições familiares, ainda persistem velhos padrões da família ideal burguesa com atribuições de papéis que são desempenhados pelos pais e outros que são desempenhados pelas mães.

O SUAS avança no sentido de que traz a abordagem do indivíduo para a família, inserida em suas relações sociais, com suas composições que se apresentam variadas na contemporaneidade, enfim, famílias que possuem necessidades e que não podem ser abordadas de forma conservadora, pois “[...] a Política de Assistência Social, com forte herança moralizadora no trato das famílias pobres” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 56), muitas vezes, compreendeu

que arranjos familiares diversos, por exemplo, são características de famílias pobres, devendo ser vistos como distorções a serem corrigidas pelos trabalhadores da área social em seus atendimentos.

As famílias atendidas pelo SUAS são famílias com particularidades, são pertencentes a uma classe social e não devem ser simplesmente culpabilizadas pela sua condição de vulnerabilidade social ou de pobreza, ou por suas diferentes configurações familiares²³, mas devem ter compreendidas as mudanças em sua estrutura e composição para a melhoria das suas condições sociais.

Nesse sentido, compreendemos que o enfrentamento da pobreza não se dá com ações isoladas, mas com articulação das políticas sociais com a política econômica, para que haja aumento da renda do trabalho, serviços sociais universais, através de:

Ações globais, articuladas, contínuas, suficientes e focalizadas nos mais pobres, entendendo-se pobreza não só como insuficiência de renda para manter a sobrevivência biológica, mas como a falta de oportunidades de acesso à riqueza e aos bens socialmente produzidos [...] (SILVA, 2001 apud CARNEIRO, 2010, p. 13).

O que pode contribuir para que haja cada vez mais pressões no sentido de que essa articulação aconteça efetivamente em nossa sociedade são os movimentos organizados, a sociedade civil atuando nos espaços de discussão, deliberação, reforçando sua participação política e propondo mudanças na dinâmica de enfrentamento da pobreza.

A partir da CF 1988, os direitos e a participação na gestão pública são amplamente difundidos na perspectiva de que a cidadania e a democracia pudessem andar lado a lado. Assim, houve,

[...] incorporação de instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto – iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribuna popular. E é isso também que se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação

²³ Para Carneiro (2010), a família se constitui numa instituição social dinâmica, como um todo que integra contextos mais amplos, como a comunidade, a sociedade, sofrendo alterações no curso do processo histórico, à medida que a sociedade evolui, adquirindo novas concepções, estruturas e configurações, assim como novas funções que devem ser assumidas por seus membros. Ainda, concordamos com Romanelli (2003 apud CARNEIRO, 2010, p. 31) que afirma que existem famílias com relações de parentesco bastante variadas entre os membros: pais, filhos, avós, tios, sobrinhos, primos etc.; famílias ampliadas ou consanguíneas compostas pelo casal, filhos e outros parentes, famílias matrifocais formadas por uma mulher, seus filhos, resultantes de uma ou mais uniões, e um companheiro; e famílias monoparentais compostas por pessoas que vivem sem cônjuge com um ou vários filhos, que podem ser chefiadas por mulheres ou por homens. Acresce-se a esses tipos de família, as famílias homossexuais onde existe uma ligação conjugal entre duas pessoas do mesmo sexo, que podem incluir crianças adotadas ou filhos biológicos de um ou ambos os parceiros.

de políticas públicas diversas: nos anos que se seguiram a 1988, multiplicaram-se, em níveis nacional, estadual e municipal, fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e adolescência se apresentam como questões a serem levadas em conta numa gestão partilhada e negociada da coisa pública. (PAOLI, TELLES, 2000, p. 109-110).

Segundo Raichelis (2011), a Assistência Social, como parte das relações entre Estado e sociedade, responde a interesses que são contraditórios e acabam expressando os conflitos entre grupos e classes sociais.

No âmbito do SUAS, o controle social, por meio dos Conselhos e conferências obedece a princípios constitucionais, estabelecidos na LOAS e acrescidos de novas exigências técnicas e legais que legitimam o SUAS. A dimensão política do controle social está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os Conselhos de Assistência Social alcançam (MARTINS, 2009).

Nessa perspectiva, destaca-se a relevância dos Conselhos, que foram instituídos pela CF 1988, uma vez que os movimentos e lutas sociais exigiam mais espaços de participação política em contraposição ao centralismo do governo e do poder no contexto da ditadura militar.

Dessa forma, tem-se, nos Conselhos,

[...] espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os Conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.11).

Compreendemos que a democratização da Política de Assistência Social tem na criação, consolidação e fortalecimento dos Conselhos, como instâncias de deliberação e controle social, um reforço no que concerne à garantia de direitos de populações vulnerabilizadas pela pobreza.

No entanto, sabe-se que ainda há muito que ser feito para que essas populações realmente tenham seus direitos garantidos através dos Conselhos como instâncias que exercem o controle social; portanto, a mobilização de forças sociais e políticas deve ser ampliada, no sentido de:

[...] imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e controle social, fazendo-os transitar do espaço privado de administração de urgências e carências para a esfera pública de afirmação de direitos. Implica transformar serviços em direitos, escrevendo uma institucionalidade democrática às garantias para o seu acesso. (RAICHELIS, 1998, p. 94).

Torna-se fundamental que os conselheiros sejam capacitados, qualificados para suas atribuições para que haja uma organização e representação dos usuários da Assistência Social.

Há limites e possibilidades nessa relação tão complexa. Por parte do Estado é dificultada a democratização das decisões devido a alguns fatores, como:

[...] o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc. (DAGNINO, 2002, p. 283).

A sociedade civil também tem suas dificuldades para atuar nos espaços públicos. A qualificação técnica e política é apontada pela autora acima mencionada como um obstáculo, pois os representantes da sociedade civil nos espaços decisórios precisam compreender o que está sendo proposto e então debater, questionar, interferir na formulação das políticas públicas e nas decisões sobre estas, pois sem esse preparo torna-se mais difícil o controle social acontecer.

Os setores populares envolvidos no processo de democratização do acesso a informações e de partilha do poder devem ser capacitados através de assessorias especiais, da atuação dos movimentos sociais, etc., pois é necessário que estes saibam estabelecer alianças que sejam possíveis. É importante que haja conflitos, argumentações, negociações, que requerem um preparo técnico e político, fundamental para que os representantes da sociedade civil não se tornem massa de manobra.

No Brasil, o texto constitucional contribuiu bastante para que os movimentos sociais e os grupos organizados se utilizem de leis e instrumentos que corroborem sua participação nas decisões políticas, permitindo, muitas vezes, que suas demandas sejam incorporadas na agenda política e materializadas nas políticas públicas.

Apesar de o discurso reformista privilegiar a sociedade civil na dinâmica da reforma do Estado valorizando sua contribuição na gestão e na implementação de políticas, apenas com o intuito de construir consensos, essa mesma sociedade acaba por ter um espaço para modificar substancialmente esse quadro deixando às claras os antagonismos existentes e reforçando a sua participação na gestão das políticas como um espaço de lutas pela sua emancipação e pela valorização de direitos (DAGNINO, 2002).

Cabe aos movimentos organizados contribuir para a redução de práticas de mandonismo, clientelismo, que ainda insistem em se fazer presentes nos governos. Para isso, faz-se necessário que os sujeitos envolvidos assumam essa responsabilidade de realmente controlar os governos, cobrar a transparência de suas ações com a prestação das contas públicas, prática já observada em alguns lugares.

De acordo com a NOB/SUAS (2006), os Conselhos são espaços para denúncias dos usuários quanto à baixa resolutividade de serviços, maus tratos ou negligência sofridos no acesso ao serviço, e ainda:

Os Conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006 apud MARTINS, 2009, p.11).

A participação nos Conselhos deve incluir, não só as entidades da sociedade civil, representantes dos trabalhadores da Assistência Social, como também os usuários da Assistência Social, pois são eles o público que está diretamente inserido na implementação dos projetos e programas sociais, e que melhor sabem se estes promovem resultados satisfatórios ou não em suas vidas.

Os usuários devem protagonizar o controle social introduzindo suas ideias, seus interesses, contribuindo para uma cidadania mais ativa. Sabemos, contudo, que este é um grande desafio, pois ainda é pequena a participação política desses usuários e, além disso, há o fato de muitos não possuírem a qualificação técnica para o exercício de conselheiro, o que dificulta uma participação política, mas não impede que suas demandas, sugestões sejam apreciadas e atendidas.

Importa mencionar a contribuição da LOAS para o controle social da Política de Assistência Social, pois instituiu a Conferência Nacional e o CNAS, e estabeleceu os CEAS, os CMAS e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) como canais de participação popular na formulação e no controle da Política de Assistência Social.

A NOB/SUAS ratificou essa estrutura e expandiu de forma a incorporar as conferências estaduais e municipais de Assistência Social. Dessa forma, os

Conselhos de Assistência Social são, na sua concepção, órgãos vinculados ao Poder Executivo da esfera de governo que lhe são correspondentes. Possuem caráter permanente, são paritários, constituídos por representantes do governo e da sociedade civil – estes, enquanto membros dos Conselhos, exercem função não remunerada e são considerados agentes públicos desempenhando um serviço público relevante.

É importante destacar que as Conferências de Assistência Social são marcantes no exercício do controle social e dentre os avanços da política e da satisfação dos seus usuários, pois estas possuem caráter deliberativo e são realizadas de dois em dois anos. Constituem-se fóruns democráticos, abertos à participação do conjunto de sujeitos, instituições e organismos envolvidos na formulação, gestão e controle da Política de Assistência Social nas três esferas federativas. Cabe às conferências avaliar a Política e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS (BRASIL, 2010).

O CAS deve possuir um Regimento Interno, o qual deve estar de acordo com o estabelecido na LOAS e na Lei de Criação do Conselho, contendo as suas principais competências, como por exemplo: a forma de criação de comissões temáticas e de grupos de trabalho permanentes ou temporários; o processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil; a periodicidade das reuniões, tanto do Plenário quanto das comissões; as atribuições da Secretaria Executiva do Conselho²⁴, etc.

O SUAS contempla em sua estrutura instâncias de articulação, pactuação e deliberação. As instâncias de articulação são espaços em que tanto o governo quanto a sociedade civil são propositivos, como exemplo, têm-se os Fóruns de Assistência Social.

As instâncias de pactuação têm a representação somente dos governantes, nas três esferas, a NOB/SUAS (2005, p. 123) estabelece que essas instâncias possuem: “[...] a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da Política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo”.

²⁴ Com o SUAS, os Conselhos de Assistência Social, obrigatoriamente, devem possuir uma Secretaria Executiva, com profissional de nível superior, sendo esta Secretaria uma unidade de apoio ao funcionamento do Conselho, assessorando suas reuniões e divulgando suas deliberações (BRASIL, 2010).

Em âmbito nacional, temos a CIT, e no estadual, a CIB. Há uma discussão em torno destas Comissões, inclusive Sposati (2011) chega a questionar a continuidade das mesmas, concebendo-as como espaços onde algumas ingerências são cometidas em relação às decisões pertinentes à Política de Assistência Social, de modo que as instâncias de deliberação se efetivam nos Conselhos, Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais e nas Conferências.

O SUAS prioriza na estrutura dos Conselhos de Assistência Social as Secretarias Executivas, com um corpo técnico e administrativo, incluindo profissionais de nível superior, que cumpram as funções designadas pelo Conselho.

Dentre suas atribuições, destacam-se: a garantia de informações e documentações atualizadas para os conselheiros; o registro das reuniões em atas; a publicação das decisões em formas de resoluções no Diário Oficial; informar os conselheiros sobre as reuniões ordinárias, extraordinárias e reuniões de comissões, etc.

Ressaltamos que essa estrutura de uma Secretaria Executiva é bastante pertinente, devido às atribuições que os conselheiros já possuem em seus respectivos espaços de trabalho, não havendo muito tempo para que estes mantenham a documentação do Conselho em ordem, mas é bom frisar que a Secretaria Executiva não exime os conselheiros de suas responsabilidades, da sua participação nas reuniões, nos eventos relacionados ao Conselho, dentre outros, de modo que haja uma transferência para esta Secretaria, do papel destes conselheiros.

Destacamos que há uma comunicação entre os três níveis de Conselhos existentes: o Nacional, os Estaduais e os Municipais, através de fóruns virtuais, divulgação de experiências bem-sucedidas dos Conselhos municipais, estaduais, distrital e nacional de Assistência Social por meio eletrônico, impresso e eventos, reuniões descentralizadas e/ou ampliadas.

Nessa perspectiva, o CNAS foi instituído pela LOAS, como órgão superior de deliberação colegiada vinculado, atualmente, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, com mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução.

O CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da PNAS, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Além dessa estrutura do CNAS com seus representantes, há outros sujeitos importantes que contribuem para o fortalecimento da Política de Assistência Social e para o controle social mais efetivo como os movimentos sociais, comitês, associações, centros de formação, organizações prestadoras de serviços socioassistenciais, etc., e a articulação que existe com os órgãos da Administração Pública, como:

- Controle Interno: a Controladoria Geral da União (CGU).
- As Ouvidorias Públicas.
- Controle Externo: Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle supremo das contas, bens e valores públicos pelos quais a União responda sejam eles utilizados, arrecadados, administrados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada.
- Instituições e Mecanismos de Controle (Ministério Público, Audiência Pública, etc.).

Desde a regulamentação da LOAS, o fato é que os Conselhos de Assistência Social estão sendo implementados em todo o país, inclusive, se o município não possuir o Conselho não pode receber os recursos para os programas sociais, pois a instância de controle social é obrigatória. Sabe-se que isso ocorreu por força legal e pelos grupos de pressão da sociedade, pois os interesses políticos dos governantes não se traduzem em ampliação dos canais de participação popular e há uma resistência, uma recusa na partilha do poder, aliada à própria conjuntura econômica mundial que prioriza o econômico e que dificulta o reconhecimento dos

Conselhos como efetivos espaços de controle social, com legitimidade e compromisso social.

Assim, muitos municípios acabaram por criar Conselhos na intenção de receber os recursos financeiros para a execução da Política de Assistência Social local, mas de fato não havia o exercício do controle social e muitos conselheiros eram indicados, incluindo os da sociedade civil, de modo a não questionar, não sugerir, não fiscalizar e nem acompanhar os programas sociais desenvolvidos nos municípios.

Muitos Conselhos no Brasil demoraram a ser criados, pois:

A morosidade quanto a criação dos Conselhos foi justificada pelo desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa na implementação dos preceitos da Loas, ausência de cultura organizativa e participativa da população, bem como do não reconhecimento da Assistência Social como direito e de sua organização em um sistema descentralizado e participativo [...] (BOSCHETTI, 2003 apud MARTINS, 2009, p. 12).

Existem, vale mencionar, imprecisões na definição do controle social no Brasil, como por exemplo, a certificação de entidades beneficentes que não são da Assistência Social, mas sim da saúde e da educação, devendo, então, ser certificadas por seus respectivos Ministérios.

Já existe um Projeto de Lei no. 3021/2008 que dispõe que cada órgão gestor da política pública se responsabilize por sua área, o que inclui fortalecer seu controle social e certificar suas entidades (BRASIL, 2011a).

Faz-se necessário também o cuidado ao certificar as Entidades, pois estas se tornam isentas ao terem a concessão de certificados de filantropia, uma vez que este é um “[...] requisito ao acesso a subvenções e isenções fiscais às Entidades sem fins lucrativos, num campo diversificado de atividades, como Assistência Social, Educação, [...]” (RAICHELIS, 1998, p. 237) e a isenção é uma forma de financiamento pelo fundo público. Assim, Sposati (2001) destaca que o controle social dos gastos públicos é algo em que se deve insistir e o CNAS deve sempre apresentar o montante das isenções que autoriza e quanto esse montante representa para o orçamento da Assistência Social.

Vale frisar a relevância da VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2009, a qual deu grande destaque à Participação e ao Controle Social, no âmbito do SUAS, que era seu tema central.

Na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social foi apontada como mais forte por parte das entidades e organizações de Assistência Social do que por parte dos usuários e trabalhadores da Política. Assim, as deliberações da Conferência se deram muito em prol de fortalecer a participação desses dois segmentos nos Conselhos, Fóruns, outros mecanismos de controle social para definir os rumos da política e acompanhar seu financiamento, dentre outras funções (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Foi bastante discutida a realidade de (não) funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, suas fragilidades no tocante à infraestrutura física, recursos materiais, apoio logístico, a própria capacidade técnica dos conselheiros que é, por diversas vezes, um entrave à compreensão do SUAS e à sua efetivação no país.

Dessa forma, foi reafirmada a necessidade de os órgãos gestores da Assistência Social fornecerem o apoio necessário para que o controle social seja exercido por parte dos Conselhos. A capacitação continuada para conselheiros, gestores, usuários, entidades de Assistência Social, trabalhadores, foi uma das deliberações com o intuito de viabilizar o controle social.

A maior aproximação dos Conselhos de Assistência Social com as controladorias, Ministério Público, ouvidorias, Tribunais de Contas, Poder Legislativo, também foi outra deliberação.

Concordamos que todas essas deliberações contribuem para que os conselheiros compreendam melhor suas atribuições e sua importância para o SUAS, no entanto, sabemos que, na maioria dos municípios brasileiros, tais deliberações ainda estão muito aquém do que é previsto, considerando que os Conselhos não possuem local de funcionamento, reunindo-se, muitas vezes, em salas das Secretarias do poder público por falta de um espaço adequado, e quando o conseguem não possuem material suficiente e também não têm acesso aos recursos do Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS) para saber o que lhes cabe e está previsto em termos financeiros para o funcionamento do CAS.

Como vimos, inúmeros são os desafios que são postos aos Conselhos de Gestão, mais precisamente aqui o da Assistência Social, nosso foco de investigação, no que concerne à intersetorialidade com os demais Conselhos, na

capacitação dos conselheiros para usar as ferramentas do *SUASWeb*²⁵, para compreender as prestações de contas da Assistência Social, dentre outros. Entretanto, o que impele esse controle social para que, de fato, seja exercido é o compromisso que cada conselheiro deve ter com suas atribuições e com a luta pela qualidade na prestação dos serviços sociais públicos.

A criação de instâncias institucionais como os Conselhos não é o que vai fazer com que o controle social aconteça, mas a participação dos membros de movimentos sociais de resistência e luta contra a ideologia dominante, fóruns, comissões, grupos organizados, sujeitos políticos que debatam, alterem a realidade e que contribuam para a construção de direitos.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO LUÍS (MA): o SUAS em debate

A Política de Assistência Social no Brasil alcançou avanços consideráveis com a implantação do SUAS, o que ocasionou mudanças na forma de organização e gestão dessa Política, no controle social, dentre outros.

A Assistência Social se configura como política de inclusão social, que na materialização do SUAS, organiza-se em um sistema de proteção social para atender às necessidades de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A trajetória das políticas sociais no Brasil é envolta ora por avanços, ora por retrocessos, por relações que são conflituosas, em especial, no espaço dos conselhos gestores dessas políticas, instâncias de relação entre o governo e a sociedade civil.

A participação popular presente na CF 1988 advém da conquista do direito de participação na gestão pública, o que contribui para ampliar o exercício da cidadania. Dessa forma, a população, usuária dos serviços, torna-se sujeito político que participa das decisões e da execução das políticas sociais.

O Estado do Maranhão, assim como o município de São Luís, capital do Estado e local de realização de nossa pesquisa, sofreram os rebatimentos das mudanças com a institucionalização do SUAS.

²⁵ O *SuasWeb* é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do FNAS etc.

Isto posto, faz-se mister destacar os principais aspectos da organização da Assistência Social em nosso Estado e em São Luís para, no capítulo seguinte, desenvolvermos uma análise da atuação da instância que exerce o controle social dessa Política em São Luís, que é o CMAS.

3.1 A Política de Assistência Social no Maranhão: um breve resgate histórico

O Estado do Maranhão foi criado em 13 de junho de 1621 por Filipe II de Portugal e compreendia as capitanias do Maranhão, Pará, Piauí e do Ceará. Situa-se na Região Nordeste do Brasil, possuindo, atualmente, 217 municípios, tendo como limites ao norte, o Oceano Atlântico, a leste, o Estado do Piauí, a sul, o Tocantins e a sudeste, o Estado do Pará. Ocupa uma área de 331.935.507 km², sendo o segundo maior Estado do nordeste e o oitavo do Brasil²⁶. Possui uma população rural de 2.425.955 pessoas, sendo 36% do total e uma população urbana de 4.163.728 pessoas, 63,7%, com uma taxa média anual de crescimento no Estado de 1,52% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Divide-se em 7 (sete) mesorregiões: Norte, Metropolitana, Baixada, Litoral Ocidental, Centro Maranhense, Leste, Oeste e Sul.

O Maranhão possui traços políticos conservadores e fortes marcas de clientelismo político que se acirram ao longo dos anos. Esses traços bem como a situação de pobreza em que se encontra imerso há anos, possuem como determinante, o processo de formação do Estado do Maranhão, o que é fundamental para compreender os elementos que incidem sobre a pobreza e a desigualdade.

Segundo Feitosa (1998), o Maranhão nasce como resultado da expansão da colonização tradicional europeia em que este Estado foi bastante marcado por práticas autoritárias onde se articulavam a ideologia da burguesia e dos Estados absolutistas.

Até o final da década de 1920, no Brasil, havia poucos núcleos urbano-industriais com a prevalência de atividades do setor primário da economia, foi somente após a crise de 1929 e a decadência da economia cafeeira que a atividade industrial foi se desenvolvendo (PORTO, 2007).

²⁶ Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Maranh%C3%A3o>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

Nas décadas de 1950-60, no país, ocorre um crescimento urbano-industrial e as atividades agrícolas são mecanizadas, sendo que o Maranhão também se insere nesse processo.

Como consequência, temos um crescimento urbano desordenado, com fluxos migratórios acentuados, com a população do campo indo para as cidades, o que ocasiona problemas de infraestrutura, dentre outros.

O discurso modernizante no Estado visava integrá-lo ao processo de expansão do capitalismo em nível nacional, um discurso, imposto de fora, mas que foi adaptado e ressignificado para o Maranhão.

O contexto do “Grande Maranhão para todos” se intensificava com a implantação do Programa Grande Carajás. Assim, Feitosa (1994, p. 35) afirma que:

Programas como o Grande Carajás, no caso da Amazônia, vão surgir num cenário de suprema intenção imperialista das empresas transnacionais, de interesses fiscais, financeiros e geopolíticos dos governos ditatoriais militares. Para isto contarão, indubitavelmente, com a decisiva participação fisiológica das oligarquias locais e regionais que, não resta dúvida, se colocaram a serviço de um processo de integração da economia regional ao sistema capitalista internacional numa situação de enclave.

Nesse ínterim, deu-se um processo de urbanização forçada, onde as áreas em que se localiza a estrada de ferro se ampliam e a população rural sai do campo atraída pela “onda” do desenvolvimento.

O governo oligárquico já se fazia presente em nosso Estado. Nesse contexto, podemos citar outro exemplo de aliança entre a oligarquia regional e o grande capital, através da presença de uma multinacional, no Maranhão, por meio da implantação da ALUMAR, numa perspectiva de desenvolvimento industrial que retira cinco mil famílias de suas localidades em prol desse desenvolvimento, além de promover impactos ambientais destrutivos que foram apresentados em relatórios oficiais.

A oligarquia, assim, foi se mantendo em nosso Estado e até hoje perdura, pois são longos períodos de mandonismo, clientelismo político; desde 1966, o ‘Sarneísmo’, na figura de José Sarney²⁷, vigora no Estado com um discurso ideológico modernizador, mas que na verdade pretende manter cada vez mais

²⁷ Político de referência no Estado, possui um grupo onde os políticos locais se articulam para perpetuar a forma de dominação política, viabilizando intensas formas de concentração de renda, poder e propriedade, limitando o desenvolvimento do Estado e ampliando seus índices de pobreza (CALDEIRA, 1978 apud CARNEIRO, 2010).

consistente a força política do grupo Sarney contribuindo para que a população do Estado esteja sempre à margem do desenvolvimento.

A perspectiva de desenvolvimento que vem sendo empreendida no Estado pela atual representante da oligarquia Sarney dá ênfase aos grandes investimentos privados que agregarão um novo perfil e uma nova dinâmica à economia maranhense, posto que há uma série de:

[...] condições naturais, como localização geográfica privilegiada, vasta extensão de terras, água em abundância, aliadas à infraestrutura de portos, ferrovias, estradas, energia e outras. Toda a infraestrutura referida está passando por um rigoroso processo de melhoria, ampliação e modernização, com investimentos públicos e privados que visam contribuir para atender a grande demanda das empresas que buscam o Estado para investir. Novos pólos industriais e agroindustriais estão redesenhando o mapa do desenvolvimento do Estado, criando novas fronteiras econômicas e multiplicando as oportunidades de integração de um número cada vez maior de municípios. (O MARANHÃO E A NOVA DÉCADA, 2010, p.4).

Enquanto isso, o Estado desponta como um dos mais pobres do país, com os piores índices de desenvolvimento social, ocupando a 28ª. posição quanto à renda per capita, R\$ 2.636,93 em 2002, R\$ 3.111,63 em 2003, avançando para R\$ 4.627,90 em 2006.

O Jornal “A Folha de São Paulo”, em 2007, apontou a disparidade regional no Brasil quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita,

A distância entre os Estados continua grande. No DF, o PIB per capita é o triplo da média nacional -de R\$ 11.658. O de SP é uma vez e meia a média. O do Rio, 1,4 vez. Na ponta oposta, os Estados com as mais baixas rendas per capita estão no Nordeste: Piauí (R\$ 3.700), Maranhão (R\$ 4.150) e Alagoas (R\$ 4.687). A renda per capita no Piauí e no Maranhão corresponde a 0,3 vez a média nacional. (FSP, 27 de novembro de 2007 apud BURNETT, 2009).

Em relação ao crescimento urbano, Burnett (2009, p. 5) relata que o Maranhão perdeu sua capacidade receptora, demonstrando que “[...] os ganhos em habitantes urbanos correspondem exatamente às perdas de moradores do campo.” Sobre isso, o pesquisador afirma que muito se deve à expansão do agronegócio nas áreas urbanas, o que faz com que populações rurais migrem para estas áreas.

Isto posto, destacamos que a maior contribuição para a dinamização da economia maranhense vem do setor primário (agropecuária, responsável por 35% da economia), seguido da atividade extrativa vegetal, contribuindo com cerca de 30%; a expansão dos gastos públicos, através das transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), também contribuiu com cerca de 16,8% do

crescimento; o comércio contribuiu com 16,9% do crescimento total do produto maranhense entre 2002 e 2008 (MARANHÃO, 2011).

Entre 2004 e 2010, o Maranhão teve um crescimento em sua economia ocasionado pelas exportações de commodities minerais e agrícolas. Estas exportações cresceram à taxa de 23,6% ao ano, concentrando-se em três commodities (os produtos dos complexos ferro, alumínio e soja), sendo que o produto mais exportado é o ferro, cerca de 46,9%, seguido do alumínio, 33,3%; e da soja, com 16,6% (MARANHÃO, 2011).

O mercado de trabalho, no período de 2002-2009, se expandiu no setor urbano, com uma população ocupada urbana de 3,1% ao ano, o que denota uma queda dos postos de trabalho no setor rural, ao ritmo de 2,8% ao ano. No ano de 2002, o setor que mais possuía empregados formais no Estado era o setor de Serviços (16,9%) e o Comércio (12,3%), em 2009, esses dois setores mantiveram-se como sendo os maiores empregadores formais do Estado, o que mostra que não é a Indústria a que mais emprega formalmente, apesar de que também houve um crescimento de suas contratações, de 13,3%, em 2002, para 19,3% em 2009 (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2011).

O setor com maior parcela de trabalho informal no Estado é a Agropecuária e depois a Indústria, quem mais contrata formalmente é a Administração pública (40%), sendo que de 2002 a 2009, tanto na média nacional quanto na estadual, houve uma redução da informalidade, e o total de ocupados subiu de 36% em 2002 para 45% em 2009, na média nacional, e de 12% em 2002 para 20% em 2009, no Maranhão (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2011).

No que diz respeito à educação no Maranhão, em especial, a educação básica, segundo estudos de Bulhão (2010), a realidade não difere muito das demais regiões do país. De acordo com a autora:

É que as entradas e saídas nessas etapas têm sido limitadas, de um lado, por fatores intrínsecos ao sistema tais como a escassez da oferta de vagas e o desperdício escolar; configurado na reprovação, evasão e repetência; e de outro por fatores externos, como as de ordem socioeconômica e cultural do aluno. (BULHÃO, 2010, p. 120).

As informações do Censo Escolar (2009) demonstram que o sistema de educação básica do Maranhão acolhia, naquele ano, um total de 2.261.09 matrículas

na educação básica, das quais 6.814 (0,3%) na rede federal, 524.894 (23,2%) na rede estadual, 1.540.851 (68,2%) na municipal e 188.540 (8,3%) na rede privada. De um modo geral, com exceção da rede federal, as demais redes de ensino sofreram decréscimos em suas matrículas entre 2008 e 2009.

Quanto às modalidades de ensino, as matrículas se procederam da seguinte forma: 46.912 (2,1%) em creches; 295.742 (13,1%) na educação pré-escolar; 1.380.232 (61,0%) no ensino fundamental; 319.649 (14,1%) no ensino médio; 6.256 (0,3%) na educação especial; 207.025 (9,2%) na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 5.283 (0,2%) na educação profissional (ensino médio e profissional) (BULHÃO, 2010).

Conforme observamos, a maior quantidade de alunos se encontra no ensino fundamental. Em 2009, as matrículas referentes à educação básica no Maranhão atendiam a 63,4 % da população na faixa etária de 0 a 17 anos, atendendo apenas 6,2% da população de 0 a 3 anos; 64,9% da população de 4 a 5 anos; 89,2% da de 6 a 14 anos; e 68,9% da população de 15 a 17 anos.

No Estado do Maranhão como no restante do país, os problemas referentes à evasão escolar são mais frequentes no Ensino Médio; devem ser estabelecidas estratégias que possibilitem a permanência dos alunos na Escola. O documento “Maranhão em Dados 2005” (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2007) mostra que em 2000 a rede estadual atendia a 121.971 alunos do Ensino Médio, na faixa etária de 15 a 17 anos, sendo que havia uma população de 443.375 adolescentes na mesma faixa e uma matrícula geral de 206.623, o que revela que um contingente expressivo de jovens na idade de cursar o Ensino Médio se encontrava fora desse nível de ensino.

O Censo demográfico 2010 sobre a Educação demonstra que em nosso Estado as pessoas que frequentavam o Ensino Médio, em Escola Pública, regularmente, eram no total de 346.317 pessoas, enquanto que na rede particular o total era de 32.838 pessoas. O maior número de alunos, como vimos, se encontra na rede pública; por outro lado, sabemos que a garantia da permanência destes alunos nessa rede de ensino constitui-se um grande desafio.

Nesse sentido, há uma grande dívida social de nosso Estado com a Educação. Cury (2002, p. 2) nos mostra que:

Sabemos todos que a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Sabemos também que o aumento da permanência de estudantes na escola depende da realização

do direito ao saber, sob um padrão de qualidade possível de ser incrementado. E sabemos também que não se deve exigir da escola o que não é dela, superando a concepção de uma educação salvífica e redentora. Problemas há na escola que não são dela, mas que estão nela e problemas há que são dela e obviamente podem também estar nela. Considerar este contexto socioeconômico descritiva e analiticamente, vê-lo como suscetível de superação por meio de políticas sociais redistributivas e considerar a situação da educação escolar enquanto tal são princípios metodológicos indispensáveis para uma análise adequada das políticas educacionais.

As informações referentes à saúde em nosso Estado, segundo dados do Ministério da Saúde (2011), destacam a grande incidência de doenças como a dengue. Em 2010, foram registrados 5.778 casos prováveis no Maranhão, o que implicou num aumento de 157,8% em comparação com o ano de 2009, quando houve 2.251 notificações.

Em relação aos casos de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)/Aids, existem cinco municípios no Maranhão com maior incidência de Aids: São Luís (3.652), Imperatriz (939), Caxias (324), Timon (258) e São José de Ribamar (190). Dentre esses municípios, a maior incidência, em 2009, foi observada em São Luís (40,1/100.000 habitantes). Em relação aos óbitos ocasionados pela doença, até 2009, no Estado houve 2.369 óbitos, sendo o coeficiente de mortalidade da doença de 4,3/ 100.000 habitantes em 2009 (BRASIL, 2011b).

No que diz respeito às imunizações, vale frisar que as coberturas vacinais de rotina em 1 ano de idade em 2010 no Maranhão estiveram acima da meta estabelecida para a maioria das vacinas. Superaram 100% para a BCG (121,53%), poliomielite (103,54%) e DTP+Hi (101,28%). Atingiram 97,27% para a hepatite e 70,32% para a vacina oral de rotavírus humano ficando abaixo da meta (90%) para essa última (BRASIL, 2011b).

Esses dados nos remetem a inferir que, possivelmente, a grande incidência de manutenção das vacinas em dias para nascituros e bebês de até 1 ano de idade se deve bastante à condicionalidade do Programa Bolsa Família, pois as cadernetas de vacinação das crianças cadastradas são avaliadas pelo programa, tendo que estar em dias sob pena de o benefício ser bloqueado.

O Estado do Maranhão possui os piores índices em relação à situação de pobreza de sua população. Do total da população de 6,6 milhões de pessoas, 1,7 milhão se encontra na extrema pobreza. Na área rural, 37 % da população vivem em

extrema pobreza e na área urbana, 63% (MDS e Censo 2010 do IBGE)²⁸. Essas informações revelam situações de vulnerabilidade a que a população está exposta, sendo necessária uma maior intervenção do Estado através das políticas públicas garantindo qualidade de vida e cidadania à população.

A pobreza, compreendida como uma das manifestações da questão social, é produto das relações sociais, políticas, econômicas, culturais, que se constituem como desiguais e que configuram o padrão capitalista de desenvolvimento (YAZBEK, 2012).

A referida autora ainda pondera que:

A pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. (YAZBEK, 2012, p. 3).

Sarti (2003 apud ARAÚJO, 2009) destaca que existem paradigmas para categorizar a pobreza, quais sejam: os paradigmas da produção, da cultura, dos valores tradicionais e que estes paradigmas possuem limitações para uma compreensão da pobreza como problemática com múltiplas determinações.

A literatura especializada, segundo Sarti (2003 apud ARAÚJO, 2009), se remete a relacionar o pobre ao trabalhador, num viés produtivista que não mostra que a concepção de trabalho que orienta os trabalhadores é bem diversa da que constitui a lógica do capitalismo, sendo essa uma perspectiva que constrói a identidade social dos pobres como se esta fosse relacionada somente a sua determinação de classe.

Já o paradigma da cultura remonta a uma ideia de que o pensamento dominante, a ideologia burguesa são tidos como hegemônicos e que, assim, todos devem aderir à mesma, inclusive os pobres, pois se assim se encontram é por lhes faltar a visão crítica da sociedade, uma vez que não conseguem compreender e compartilhar das ideias dominantes, o que desconsidera totalmente as relações em que os pobres estão inseridos.

²⁸ Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/infograficos/saiba-onde-vivem-as-pessoas-em-situacao-de-pobreza-extrema-no-brasil.html>>. Acesso em: 9 mar. 2013.

O paradigma dos valores tradicionais, ainda segundo a autora acima, analisa a pobreza como uma herança cultural gerada no meio rural durante a colonização, como um modo de vida herdado por meio das linhas familiares. Estes valores são articulados à ideia de fatalismo, conformismo e resignação e reforçam a noção de pobreza associada ao comodismo.

Nesse sentido, Schwartzman (2004) considera problemática a visão que a chamada “tradição cultural” coloca para a compreensão da pobreza, uma vez que, de acordo com os estudos dessa tradição, a pobreza é vista como um problema sem solução, como uma preferência cultural e como expressão do comodismo dos grupos sociais que nela se inserem.

Fez-se necessária essa reflexão sobre o problema da pobreza, para que pudéssemos compreender de que pobreza estamos falando, sendo, portanto, perceptível e claro que a pobreza, para ser enfrentada, remete a mudanças estruturais do modelo econômico vigente, o qual tem acentuado cada vez mais a desigualdade, a exclusão, que aflige a população pobre no Brasil e no mundo.

No que diz respeito às transferências constitucionais e voluntárias, cumpre-nos informar que as do Fundo de Participação do Estado (FPE) e as do Fundo de Participação do Município (FPM), seguidas das transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do FUNDEB são as mais expressivas, juntamente com os recursos do PBF, que somam 2,3 % do PIB do Estado (BULHÃO, 2010).

No que concerne ao combate à pobreza, em nosso Estado, destacamos as informações importantes que o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)²⁹ traz, por meio de seus estudos. Vale mencionar a implantação de Observatórios de Políticas Públicas (OPP), com base nos Objetivos do Milênio (ODM), sendo os OPP uma espécie de subsídios à administração e à sociedade civil, buscando soluções para os problemas sociais, no intuito de combater a pobreza através de ações que contribuam para a aquisição de conhecimentos atinentes ao processo de formulação, execução e avaliação das

²⁹ O IMESC, criado pela Lei Nº 8.561, de 28 de dezembro de 2006 é uma autarquia estadual vinculada a Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, que tem por objetivo institucional auxiliar a área de planejamento, por meio da realização de estudos e pesquisas, acompanhamento e avaliação de planos, programas e projetos, assim como, manter o sistema de informação e cartografia. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br/pages/menu.php?subsecao=1>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

políticas públicas (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2009).

Ademais, a finalidade é de:

[...] com a implementação dos “Observatórios”, produzir documentos, relatórios técnicos, publicações, de uma maneira geral, que aliem referenciais teóricos e rigor metodológico das pesquisas à clareza e à objetividade dos meios de comunicação, para que sejam divulgados com o máximo de transparência. Ao IMESC caberá o treinamento e assessoramento das equipes técnicas que atuarão nos observatórios, no sentido da construção e análise de indicadores locais, com o enfoque para os ODM. Em contrapartida, o Instituto solicitará aos gestores dos municípios que providenciem, de forma constante, de acordo com as possibilidades locais, através de termo de cooperação, o fornecimento de informações para o acompanhamento dos ODM, bem como outras informações adicionais, o que também permitirá a elaboração de estudos sobre a dinâmica socioeconômica das regiões administrativas do Estado. (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2009, p. 4).

Nesse sentido, a pobreza é entendida não apenas pela concepção de renda, mas na sua relação com carências e vulnerabilidades, com várias ausências na vida das populações, como a falta de serviços de qualidade na educação, saúde, saneamento, habitação, infraestrutura, etc., compreendendo-se que se faz necessária, para o enfrentamento da pobreza, a participação da comunidade local.³⁰

Estudos demonstram que no Estado do Maranhão o total de famílias atendidas, em outubro de 2012, pelo PBF, foi de 945.867 famílias, o que representou 101,05% do total de 859.489 famílias estimadas pelo Censo 2010. No ano de 2012, até o mês de outubro, os recursos acumulados alcançaram R\$ 1.287.034.386,00, se comparado ao ano de 2011 percebemos que houve um crescimento dos recursos transferidos para o Maranhão, pois em 2011, o repasse foi de R\$ 1.177.368.629,00 (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

Outro programa de transferência de renda que vem se ampliando no Estado é o BPC, destinado aos idosos, a partir de 65 anos e às pessoas com deficiência, o qual possui um montante superior aos valores transferidos pelo PBF, mesmo com um público qualitativamente inferior ao que é atendido pelo PBF. No Estado do Maranhão, em 2011, o repasse feito foi de R\$ 1.081.562.718,86 e até setembro de 2012, o repasse foi de até R\$ 807.050.266,52 (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

³⁰ Na proposta dos OPP, a comunidade tem papel fundamental, é a protagonista de todo o processo, pois possui saberes acerca de seus problemas sociais, ambientais, dentre outros (MOURA apud INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS E SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2009).

As ações de transferência de renda no Estado são importantes, mas devem ser articuladas às políticas estruturantes como, saúde, educação, além do acesso aos serviços básicos e ao trabalho, para que, dessa forma, o círculo vicioso da pobreza seja rompido (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

Estes programas de transferência de renda se inserem na Política de Assistência Social e, no Estado do Maranhão, vale destacar que esta Política sofre os rebatimentos do novo reordenamento constitucional que altera o seu escopo e passa a integrar a Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social, sendo responsabilidade do Estado.

Inserido no processo de descentralização político-administrativa, o Maranhão teve presente no contexto da organização da Política de Assistência Social a perspectiva da descentralização, que foi muito discutida na VI Conferência Estadual de Assistência Social, no ano de 2005, tendo sido mencionado pelo então Secretário de Estado de Desenvolvimento Social Lula Almeida que afirmou que:

O governo do Estado, por meio da Secretaria de Assistência Social (SEDES), pretende descentralizar a Assistência Social no Maranhão, adotando um modelo de gestão mais participativo com o envolvimento das secretarias municipais e das entidades da sociedade civil organizada. Foi o que afirmou o secretário estadual de Assistência Social, Lula Almeida, durante sua palestra no primeiro dia da VI Conferência Estadual de Assistência Social. (RABELLO, 22 de outubro de 2005).

A temática da descentralização ganhou espaço na agenda das instituições governamentais e não-governamentais do Estado, mas bem antes da VI Conferência Estadual de Assistência Social, Silva (2012) aponta que já na I Conferência Estadual pode-se dizer que foi gestado um primeiro momento da descentralização no Maranhão.

Nesse contexto, as ações que aconteciam via execução indireta, por meio da extinta LBA, passam para a execução direta, através da Secretaria de Assistência Social (SAS) e os Centros Sociais deixaram de existir.

O governo do Estado precisava coordenar os programas federais, além de organizar o processo de descentralização nos municípios, capacitando os sujeitos envolvidos nesse processo, mas foi um momento muito difícil, pois o próprio governo instituiu a quebra do comando único da Assistência Social ao criar a Secretaria Extraordinária de Solidariedade e Cidadania (SOLECID) ao lado da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho (SEDESCT) (SILVA, 2012).

Ainda segundo a autora acima, em 1996 houve o retorno do comando único da Assistência Social, com a fusão das duas instituições em uma, a Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT), porém a Assistência Social não ganhou grande visibilidade, ficando, assim, restrita a uma Coordenadoria, vinculada à SOLECIT, a qual não teve as condições necessárias para efetivar as demandas da estadualização do processo de descentralização.

Nesse contexto, o processo de descentralização dos municípios maranhenses foi ocorrendo de forma lenta e gradual. Após três anos da I Conferência Estadual de Assistência Social, em 2005, é que os primeiros municípios tiveram sua documentação inclusa para o processo de descentralização. Vale ressaltar que esse foi um processo em que as exigências formais foram cumpridas, o que não significa que estes municípios estavam preparados para a descentralização, no que concerne à gestão da Política de Assistência Social, dentre outras questões (SILVA, 2012).

O processo ocorrido em nosso Estado, então denominado de estadualização, partiu da compreensão de que as gestões municipais não tinham ainda capacidade para assumir as mudanças que estavam sendo gestadas para a Política de Assistência Social, pois careciam de estrutura financeira, técnica, etc.

Em 29 de dezembro de 1996, ocorreu, no Maranhão, uma reforma na estrutura organizacional e administrativa, a partir da Lei Estadual no. 7.356, e a coordenação da Assistência Social passou a ser exercida pela Gerência de Desenvolvimento Social (GDS), órgão gestor da Política de Assistência Social no Estado. Segundo Lopes (2001, p. 72):

No interior da sua estrutura existe a Gerência Adjunta de Desenvolvimento Social e Produção, à qual se encontra vinculada a Supervisão de Assistência Social, que desenvolve as ações nesta área – Serviço de Apoio ao Idoso, Serviço de Apoio ao Portador de Deficiência e Serviço de Apoio à Criança e ao Adolescente –. Essa Gerência Adjunta está com a responsabilidade de implantar a Política Estadual de Assistência Social, aprovada pelo CEAS no final do ano de 2000.

Foram criadas no Estado, através da Reforma administrativa, além da GDS, outras Gerências vinculadas às demais políticas públicas e as Gerências Regionais, localizadas nas sedes de 18 municípios do Estado, tendo, dentre outras atribuições, a de contribuir com a gestão da Política de Assistência Social no Estado, de forma regionalizada (LOPES, 2001).

A Gerência Regional de São Luís era composta por 5 municípios; a de Rosário e Bacabal, por 11 municípios, cada uma; a de Itapecuru, por 13; a de Chapadinha, Presidente Dutra e Viana, por 14 cada uma; Codó, por 6; Pinheiro e São João dos Patos, por 16 cada uma; Santa Inês, por 12; Zé Doca e Balsas, por 18 cada uma; Açailândia, por 8; Imperatriz e Caxias, por 9 cada uma; Pedreiras, por 13 e a de Barra do Corda, por 10 municípios.

Nesse contexto, ao invés de os municípios se fortalecerem com a descentralização, houve foi o fortalecimento das Gerências Regionais, inclusive os Gerentes tinham grande poder na região, enquanto mediadores e articuladores entre o Governo do Estado e os municípios.

Borja (1988 apud Jacobi, 1990) aponta que fortalecer institucional e politicamente os municípios é conferir poder efetivo aos gestores locais, o que implica em superar vícios do velho aparato do Estado, fortalecendo a democracia de base territorial.

Dessa forma,

[...] a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latinoamericanas (ARRETCHE, 1996, p. 4).

Destarte, o que ocorreu no Maranhão foi uma descentralização que promoveu uma desresponsabilização para com a pobreza, pois a esfera estadual buscou acelerar essa descentralização, afastando de sua competência uma cobrança histórica acerca da situação de pobreza recorrente nos municípios maranhenses ao transferi-la aos municípios, sem que estes compreendessem aspectos importantes da responsabilidade da esfera local na condução da política (SILVA, 2012).

Nesse contexto, inserir a sociedade civil no debate acerca da descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão foi bastante desafiador, segundo Fonseca (2000). Um importante espaço de participação da sociedade civil são os Conselhos e o CMAS de São Luís, objeto de seu estudo, como possibilidade dessa participação na tomada de decisões e como instância que exerce o controle social da Política. Apontou vários elementos que destacam a fragilidade dessa participação. A autora destaca uma crise de representatividade no interior dos Conselhos, os interesses individuais prevalecendo em detrimento dos coletivos, as práticas autoritárias que deveriam ficar distantes destes espaços, que

devem ser democráticos, também eram perceptíveis. Além disso, há uma cultura da não-participação, do clientelismo e do paternalismo que marca os sujeitos implementadores da Política de Assistência Social.

Nosso estudo também aponta uma série de fragilidades no âmbito do CMAS de São Luís, na atualidade, que serão abordados mais adiante, e que acarretam problemas na operacionalização e no controle social da Assistência Social no município.

Acerca dos programas da Assistência Social no Maranhão, estes são abordados no item 3.1.3 ao discutir o SUAS no Maranhão e em São Luís.

3.2 A Política de Assistência em São Luís (MA)

O município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, espaço de nossa pesquisa, possui uma área de 331.935,507 km², tem uma população de 1.011.943 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012), e possui os seguintes municípios que formam a Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís: São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara.

Em 8 de setembro de 1612, São Luís foi fundada pelos franceses Daniel de La Touche e François de Rasily, cujo objetivo comum, dentro do contexto da economia mercantilista da época era estabelecer a França Equinocial. A capital maranhense encontra na homenagem ao então Rei da França, Luís XIII, as raízes da sua designação: São Luís.

Em 1997, São Luís foi tombada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Patrimônio Cultural da Humanidade. Seu acervo arquitetônico é de 3500 prédios, distribuídos no Centro Histórico, sendo sobradões com mirantes e muitos destes revestidos de azulejos portugueses (WIKIPÉDIA, 2011).

De acordo com Luz (2004), é nos anos 1970 que São Luís assiste a um processo de migração do campo para a cidade, onde a população se vê sem emprego e recorre à cidade em busca de melhores condições de vida, o que ocasiona o chamado inchaço populacional, com as pessoas vindo em busca de empregos, mas sem a qualificação necessária e, assim, se inserindo em atividades informais, em serviços domésticos, etc. É nesse contexto que essa população migrante sem ter habitação, conhece a realidade das palafitas, dos aluguéis, da autoconstrução (sem condições dignas), da “moradia de favor”.

A cidade de São Luís, mediante as modificações na economia do Estado, por volta dos anos 1980, teve seu espaço urbano alterado. Surgiram atividades produtivas de grandes projetos industriais através de empresas como a ALUMAR e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atualmente, Vale. Com isso, há um crescimento da Ilha de São Luís e nesse percurso:

[...] devem se somar o complexo de interesses socioeconômicos dos grupos dominantes, que exercem influência direta nas políticas estatais, e os processos de resistência e organização da população que, de certo modo, irão influenciar profundamente na organização sócio-espacial da cidade. (LUZ, 2004, p.31).

Os grandes projetos industriais não podem ser considerados como a única causa da situação de pobreza das cidades da região Norte e Nordeste do país, mas possuem grande responsabilidade no contexto atual de desigualdades sociais nas cidades onde esses projetos foram implantados.

Ao longo dos anos, observamos em São Luís um grande crescimento de sua população. Hoje a cidade se encontra com 1.011.943 habitantes, segundo dados do IBGE (2012).

No que diz respeito ao trabalho, em São Luís, dados do Censo Demográfico (2010) mostram que das pessoas ocupadas por posição, 44,0% tinham carteira assinada, 23,4% não tinham carteira assinada, 21,0% atuam por conta própria e 1,4% são empregadores. Os servidores públicos representavam 7,6% do total ocupado e trabalhadores sem rendimento e na produção para o próprio consumo representavam 2,6% dos ocupados. Das pessoas ocupadas 3,0% não tinham rendimentos e 42,8% ganhavam até 1 salário mínimo por mês.

Em relação à média salarial, São Luís se encontrava com 12,57% dos trabalhadores em atividade formal, em 2009, ganhando em média, R\$ 1.561,76; em 2010, a média salarial aumentou, mas o percentual de trabalhadores com essa média diminuiu, sendo que ³¹7,87% dos trabalhadores em atividade formal recebiam, nesse período, R\$1.684,70. Comparando nossa média salarial com a de Brasília, capital do país, a nossa se encontra abaixo, em Brasília, a média está em torno de R\$3.609,42, no ano base de referência 2010 (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

Vale destacar que os três principais ramos de atividades empresariais que mais empregaram e empregam, em São Luís, são: Administração Pública, Defesa e

³¹ A média salarial significa o crescimento anual dos trabalhadores em atividade formal (RAIS/CAGED/MTE).

Seguridade Social, que em 2008 empregou cerca de 104.018 pessoas, em 2009, 104.771 pessoas, ampliando, em 2011, para 113.226; em segundo lugar, Comércio; reparação de veículos automotores e bicicletas, que em 2008, empregou 40.891 pessoas, em 2009, 44.153 e, em 2010, 50.457; em terceiro, o ramo da construção civil, que em 2009 empregou 30.913 pessoas, em 2010, 27.648 e, em 2011, o número subiu para 48.036 (Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/ Cadastro Geral de empregados e desempregados (CAGED)/ Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)) (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

O PIB de São Luis, segundo o IBGE (2012), cresceu de 2005 a 2009, 52,1%, passando de R\$ 10.085,0 milhões para R\$ 15.337,3 milhões. A participação do PIB municipal na composição do PIB estadual diminuiu de 39,81% para 38,48%, de 2005 a 2009 (BRASIL, 2011b).

Dentre os setores econômicos que mais participaram da composição do PIB municipal, em 2009, foi constatado que o setor de serviços era o de maior percentual 66,1%, seguido da indústria com 17,4%, dos impostos, 16, 4% e da agricultura, 0,1%.

Em face da realidade de nosso Estado que reforça os índices de pobreza e às informações apresentadas sobre São Luís, é importante verificar como se encontram algumas políticas públicas em nosso município, dentre estas, a Educação e a Saúde e, mais especificamente, a Assistência Social, que é o nosso foco no presente estudo.

Vale frisar que, no que diz respeito à Política de Educação em São Luís, o órgão gestor, que é a Secretaria Municipal de Educação de São Luís (SEMED) contabiliza um total de 170 estabelecimentos de ensino, sendo 78 de Educação Infantil e 92 de Ensino Fundamental/EJA. Para atender a esses estabelecimentos há um contingente de 5.423 Professores³².

Os dados do IBGE (2012) apontam que houve uma redução da taxa de analfabetismo, do total da população de 15 anos ou mais, de 7,3% no ano 2000 para 4,7% em 2010 e do total da população de 15 a 24 anos, de 3,0% no ano 2000 para 1,3% em 2010. Estes dados revelam que em relação ao analfabetismo, na faixa etária mencionada, o município de São Luís vem conseguindo se distanciar dos piores índices.

³² Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/semmed>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

Em relação à cobertura de Creche em São Luís, destacamos que houve um crescimento da quantidade de crianças nestas Creches, pois em 2009 havia 8.786 crianças de 0 a 3 anos matriculadas e em 2011, este número subiu para 9.429 matriculadas. Comparando com outras capitais do Brasil como, por exemplo, Florianópolis, com 35,23% de cobertura de Creche e Curitiba, com 28,26%, nosso município se encontra abaixo com uma cobertura de 15,31%³³.

Outro dado que chamou bastante nossa atenção diz respeito aos recursos para a Educação, e às Escolas sem Sala de recursos multifuncionais para Atendimento Educacional Especializado (AEE), sendo constatado que, em São Luís, 88,71% das Escolas públicas, de ensino fundamental e médio, num total de 220 Escolas, possuíam esta Sala com o recurso citado, no ano de 2009, e que este percentual diminuiu, em 2011, onde 82,07% possuíam este recurso, num total de 206 Escolas, o que denota que os investimentos nesse tipo de atendimento foram reduzidos (OBSERVATÓRIO NOSSA SÃO LUÍS, 2012).

No que diz respeito ao rendimento escolar, São Luís tem apresentado, conforme dados abaixo, índices mínimos de reprovação e elevados de aprovação dos alunos da rede municipal, tanto na zona rural quanto na zona urbana, o que se configura como um dado bastante positivo, significando que os estudantes têm assimilado os conteúdos ministrados em suas séries específicas e que estes têm sido repassados com alguma qualidade. Nos anos iniciais (1º ao 5º ano), em 2011, 91,3% dos alunos foram aprovados na zona rural e 91% na zona urbana; nos anos finais (6º ao 9º ano) foram aprovados na zona rural 88,4% e na zona urbana, 88,3% do total de alunos.

Em relação à reprovação, em 2011, nos anos iniciais, os índices foram de 7,2% para zona rural e 7,4% para a zona urbana; do 6º ao 9º ano, esses índices foram de 9,3% para ambas.

Os dados sobre o abandono da Escola também são relevantes. Em 2010, 1,6% dos alunos da zona rural, do 1º ao 5º ano abandonou a escola e, em 2011, 1,5% desses alunos abandonou a Escola, havendo uma pequena diminuição; em

³³ A cobertura de Creche significa o percentual de crianças de 0 a 3 anos em creche ou pré-escola na rede pública ou particular (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAL, 2012). Estes dados se encontram no Observatório Social de São Luís, que faz parte do Movimento Nossa São Luís.

2010, 1,3% dos alunos da zona rural, do 6º ao 9º ano, abandonou a Escola, havendo um aumento de 2,3%, em 2011.³⁴

Na zona urbana, do 1º ao 5º ano houve uma boa diferença no índice de abandono escolar, de 2,2% em 2010 para 1,6% em 2011; e do 6º ao 9º ano, de 1,7% em 2010 para 2,4% em 2011. Nos últimos anos do ensino fundamental, em 2011, nas escolas da zona urbana de São Luís, houve maiores índices de abandono por parte dos alunos.

No que tange à distorção de idade³⁵ no ensino médio público, em São Luís, no ano de 2009 essa distorção era de 38,66%, num total de 19.417 alunos, e em 2011 esse percentual obteve um decréscimo de 36,46%, o que equivale a 17.505 alunos, o que implica no fato de que não houve tanto acúmulo de repetências, abandono e atraso no ingresso na Escola. Em comparação a outras capitais, como por exemplo, Salvador, que está com 57,64%, São Luís se encontra em melhor posição, com 36,46% nessa distorção e, em relação a São Paulo, esta capital possui melhor percentual, com 24,13%.

Em relação à saúde, em São Luís, segundo dados do IBGE (2012), existem 283 estabelecimentos de saúde, sendo que destes, 71 são estabelecimentos públicos, 3 são federais, 16 são públicos estaduais e 52, públicos municipais. Dentre os estabelecimentos privados, existem 212; destes, 200 são privados com fins lucrativos, 12 são privados sem fins lucrativos. Como vimos, a quantidade maior de estabelecimentos de saúde na capital se concentra na rede privada, reforçando a tendência mercadológica de um direito de cidadania que é o direito à saúde. Assim, Bravo e Correia (2012, p. 13) apontam que:

A questão da saúde no Brasil é atravessada por uma tensão histórica: saúde como bem público e saúde como mercadoria, como fonte de lucro, tendência hegemônica, visto que existe uma crescente alocação do fundo público da saúde no setor privado. O projeto do capital (setor privado), que concebe a saúde como mercadoria, tem atacado seu caráter universal, defendendo a focalização da assistência, a precarização do trabalho e dos serviços e sua privatização, impedindo a concretização desse sistema público na sua plenitude e desmontando o SUS por dentro dele mesmo.

Dos óbitos registrados em São Luís por doenças, segundo o IBGE (2012), a maior quantidade é referente às doenças do aparelho circulatório, num total de

³⁴ Informações sobre aprovação, reprovação e abandono escolar, disponíveis em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/semef/frmPagina.aspx?id_pagina_web=564>. Acesso em: 23 dez. 2012.

³⁵ Essa distorção diz respeito ao percentual de alunos com 2 anos ou mais de defasagem em relação à idade ideal para as séries do ensino médio na rede pública, por local de matrícula (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAL, 2012).

525, sendo 270 óbitos para homens e 255 para mulheres, seguido das doenças do aparelho respiratório, cujos óbitos são em torno de 376, 298 em relação aos homens e 168 em relação às mulheres.

No que diz respeito à mortalidade infantil³⁶, em 2009, percebemos que os dados mostraram que houve 276 óbitos, em 2010, 277 e em 2011, 300, havendo um aumento mínimo deste índice de mortalidade, mas que requer atenção especial, posto que em três anos seguidos o número só aumentou (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

Os partos cesáreos no Brasil vêm crescendo consideravelmente. Em São Luís, foram registrados 47,38% de partos, em 2009, em 2010, subiu para 49,53% e, em 2011, para 49,70%. Isto posto, este dado revela que:

A elevação do percentual de partos cesáreos é uma tendência que vem se aprofundando no país. Ela está ligada ao modelo de assistência obstétrica adotado, que privilegia a cirurgia em detrimento do parto normal, no hospital ou fora dele, mesmo quando não há riscos ou razões médicas determinantes dessa decisão. O aumento de partos cesáreos tem relação também com a capacidade econômica das gestantes – o que acarreta, por exemplo, que a Região Sudeste do país seja 'campeã' nesse indicador, com taxa acima de 50 por cento. Para este indicador, a comparação com os outros municípios foi feita com base em 2010. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

O câncer de cólo do útero é o segundo tipo de câncer mais comum no Brasil e no mundo, e em São Luís, os indicadores têm apontado uma redução no total de óbitos de mulheres por este tipo de câncer. Em 2009, foram registrados 73 casos, em 2010, 66, e em 2011, 58, uma quantidade menor, porém, ainda, preocupante, sendo que as campanhas para a sensibilização das mulheres para realizar o exame papanicolau precisam ser reforçadas, pois esse é um importante exame preventivo deste tipo de câncer (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

Em relação à segurança alimentar³⁷, em São Luís, há um percentual de 35,4% de domicílios em situação de segurança alimentar e 33,4% dos domicílios em situação de insegurança alimentar leve; destes, 16,4% de domicílios estão em

³⁶ A Mortalidade Infantil aqui considerada significa o registro dos óbitos de crianças de até 12 meses sobre o total de nascidos vivos no mesmo período e território, por local de moradia, calculado por mil nascidos vivos no caso do município (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE/DATASUS apud OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS, 2012).

³⁷ Segundo Carmo e Lazzarini (2007), a escala referente à segurança alimentar é a seguinte: segurança alimentar - quando não sofre restrição nenhuma; insegurança alimentar leve - sofre poucas restrições; insegurança alimentar moderada - um pouco mais de restrições; e insegurança alimentar grave - é a fome, é o caso de quem conviveu 90 dias numa situação de fome, passando sem alimentos ou tendo que reduzir sensivelmente a quantidade de alimentos consumidos.

situação de insegurança alimentar moderada e 14,8% de domicílios em situação de insegurança alimentar grave.

Em relação ao enfrentamento da pobreza, a Política de Assistência Social, no município de São Luís, conta com a SEMCAS³⁸, como órgão que coordena e executa essa Política.

Em relação ao SUAS e às mudanças ocasionadas pelo mesmo acerca da implementação da Política de Assistência Social, a partir de 2005, o órgão gestor municipal de São Luís precisou se reestruturar para se adequar às diretrizes do SUAS.

Segundo Silva (2012), nos municípios pequenos, que são a maioria no Estado, os órgãos gestores tiveram muitas dificuldades, inclusive de se estruturar devido ao pouco tempo que tiveram para isso. Naquele contexto, São Luís era, ainda, município de grande porte e as primeiras mudanças tiveram início, primeiramente, com a Fundação Criança Cidadão (FCC), que atendia somente os segmentos crianças e adolescentes, tendo, posteriormente, sua estrutura alterada e passando a se chamar FUMCAS, incluindo os segmentos instituídos pela LOAS e pela NOB/SUAS.

O município de São Luís assumiu a implementação do SUAS, ampliou o espaço físico de 01 prédio para vários onde se instalaram os setores da gestão e os serviços descentralizados para os bairros; além disso, a equipe técnica foi capacitada e os investimentos em material permanente, internet, se ampliaram.

A estruturação do órgão gestor deflagrou um movimento pela transformação da FUMCAS em Secretaria, para que as diretrizes do SUAS fossem concretizadas. Assim, em 2008, foi criada a SEMCAS.

Os programas de Assistência Social que estão sendo executados, atualmente, em São Luís, no âmbito do SUAS, são: o PBF, de transferência de renda, que vem atendendo um total de 81.797 famílias, com uma cobertura de 113,82% das famílias de baixa renda. Além deste, tem-se o BPC, que atende a 28.768 idosos e 16.424 pessoas com deficiência, totalizando 45.192 beneficiários (BRASIL, 2011e).

Na proteção social básica, destacamos os CRAS, com as seguintes ações: Serviço de Proteção Social Básica à Família (PAIF), com capacidade de

³⁸ Estas informações referentes à SEMCAS se encontram no site “www.saoluis.ma.gov.br/semcas”.

atendimento de 20.000 famílias; Serviço de Convivência do Idoso e/ ou Criança até 6 anos, que atende a 33.098 crianças e/ou idosos e suas famílias; o ProJovem Adolescente, com 3.057 jovens, distribuídos em 184 coletivos (BRASIL, 2011e).

Em relação à proteção social especial, destacamos: o Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias, que atende a 356 pessoas com deficiência, idosos com dependência; os Serviços de Acolhimento, atendendo a 300 famílias e indivíduos; o PETI/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com 3.635 crianças e adolescentes e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CENTRO POP), atendendo a 400 famílias e indivíduos e o CREAS, com o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos (PAEFI) e Serviço de Abordagem Social, também com 400 famílias/indivíduos atendidos. Além deste serviço, temos, ainda, o Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), atendendo a 440 adolescentes (BRASIL, 2011e).

3.3 O SUAS no Maranhão e no município de São Luís (MA)

As conquistas que se deram com a PNAS 2004 e com a implantação do SUAS no Brasil se constituem como síntese das discussões nacionais que visam resistir aos ideais conservadores que, nas últimas décadas, são característicos das conjunturas políticas e econômicas (COUTO, RAICHELIS, YAZBEK, 2010).

O Estado brasileiro se compromete com a provisão social das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, voltando-se para o atendimento às necessidades sociais.

O SUAS concede unidade às ações da Assistência Social e a sua operacionalização no país, sendo implementado de forma descentralizada. Assim, a base geográfica de atendimento do SUAS é o município, segundo Silva (2012) com todas as diferenças internas, dificuldades de implementação das políticas públicas determinadas constitucionalmente.

Nesse sentido, pretendemos compreender como se deu o processo de constituição do SUAS tanto no Estado do Maranhão como em São Luís, espaço de nossa pesquisa, verificando as potencialidades bem como os desafios postos à municipalização do atendimento pela via da descentralização.

Ademais, acerca das informações sobre a Política de Assistência Social em São Luís (MA), foi o órgão gestor dessa Política, a SEMCAS, que possibilitou nossa compreensão sobre como esta se estrutura em São Luís. Além disso, também realizamos nossa pesquisa junto às unidades públicas estatais responsáveis pelos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, respectivamente, CRAS e CREAS, no intuito de verificar como o SUAS vem sendo implementado em São Luís, como a rede de serviços socioassistenciais tem contribuído para que as ações da Política alcancem os usuários, sujeitos dessa Política, dentre outras questões pertinentes à operacionalização do SUAS em nosso município.

3.3.1 A organização do SUAS no Estado do Maranhão

A PNAS 2004 representou para a Política de Assistência Social no Brasil uma nova organização institucional, posto que rompe com o centralismo na condução das políticas públicas na perspectiva da descentralização e, para tanto, há um comprometimento das três esferas de governo.

Além disso, estabelece a necessidade do comando único da Assistência Social, para evitar sua fragmentação, pois ao longo de anos esta Política foi desenvolvida por diversos órgãos governamentais e a sua concepção enquanto política de direitos praticamente inexistia.

A gestão compartilhada da política com a população dá-se desde a definição das ações até o controle dos resultados, por meio do controle social, que é assegurado através de normativas legais e instâncias que exercem esse controle, que são os conselhos, fundos, fóruns, redes de Assistência Social (SILVA, 2012).

Estes são os três eixos principais da PNAS 2004: a descentralização, o comando único da Assistência Social e o controle social.

Nesse contexto, no capítulo 2 desta Dissertação procuramos configurar a Assistência Social no Brasil, em seus aspectos históricos mais relevantes, destacando a sua inserção na Seguridade Social com a CF 1988 até a constituição do SUAS no país. Então, neste subitem nos deteremos a reflexões sobre o SUAS no Maranhão e no município de São Luís. Sobre o Maranhão, utilizaremos as informações de pesquisa recentemente realizada por Silva (2012), para elaboração de sua Tese de Doutorado; acerca de São Luís, tomamos por base as informações coletadas na pesquisa de campo realizada para a presente dissertação.

Estudos realizados por Silva (2012) demonstram que até 2007, os gastos do Estado do Maranhão com a capacitação dos sujeitos da Política eram insuficientes, pois se fazia necessário diante de uma Política em mudança que os trabalhadores envolvidos nesta Política fossem capacitados, uma vez que “A concepção de formação do SUAS [...] requer o desenvolvimento de perfis profissionais com habilidades.” (BRASIL, 2011c).

Foi no âmbito do Governo Jackson Lago, em 2007, que o Estado aderiu ao Pacto de Aprimoramento da Gestão instituído pelo MDS, inclusive a autora supracitada enfatiza que neste governo houve uma tentativa de ruptura com a tendência conservadora de condução política no Estado.

Este Pacto previa, dentre outras questões, o apoio técnico para que os municípios pudessem implantar e estruturar seus Sistemas Municipais de Assistência Social, possibilitando o financiamento para a execução de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços (SILVA, 2012).

Nesse contexto, foram instituídas prioridades nacionais e cada Estado deveria estabelecer suas prioridades, sendo que o Maranhão definiu, dentre as suas, a implantação de cofinanciamento estadual fundo a fundo, através da Lei no. 8.775, de 23 de abril de 2008, para os Benefícios Eventuais e serviços socioassistenciais, instituindo Piso de Proteção Social Básica, Piso de PSE de Média Complexidade e Piso de PSE de Média Complexidade para serviço regionalizado.

Cabe ressaltar que:

Outra prioridade estadual foi a universalização da Proteção Social Básica, através do cofinanciamento para implantação de CRAS, com repasse de recurso estadual para cofinanciamento de 26 CRAS nos municípios em Gestão Básica, garantindo que todos nesse nível de gestão contassem com o funcionamento de pelo menos 01 CRAS. [...] A regionalização da Proteção Social Especial de Média Complexidade foi outra prioridade estadual da gestão de Jackson Lago, executada através da Superintendência de Serviços Regionalizados. O processo desencadeado foi pioneiro em nível nacional, contando com a elaboração de uma das primeiras Notas Técnicas sobre os Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, a qual continha as orientações do Estado para a regionalização. (SILVA, 2012, p. 202-203).

O grupo Sarney retornou ao poder com a cassação do governador Jackson Lago e a gestão estadual da Política de Assistência Social retornou aos velhos padrões, inclusive, em 2012, através da Medida Provisória n. 120, de 17 de

abril de 2012, houve a quebra do comando único da Política, distribuindo as ações desta que eram de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão (SEDES) entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC) (MARANHÃO, 2012).

Esta informação nos remete a compreender que há uma fragmentação dos serviços, uma desconstrução das bases da Política conforme preconizado na própria PNAS. Os entes federados possuem autonomia na condução dessa Política, mas uma autonomia que deve almejar um processo de construção coletiva da mesma, uma gestão coordenada e articulada entre os vários níveis de governo.

Destacamos, ainda, acerca da implantação do SUAS no Estado do Maranhão que esta esbarra, de imediato, com o índice de famílias maranhenses que se encontram em situação de pobreza extrema, sendo que havia, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2006), que serviu de parâmetro para as informações divulgadas pelo MDS, mais de 50% das famílias em situação de pobreza, constituindo-se beneficiárias da Política de Assistência Social (SILVA, 2012).

Em nosso Estado, há maior volume de usuários nos serviços de convivência de idosos e/ou crianças até 6 anos. Estes segmentos possuem atendimento preferencial desde a extinção da LBA, onde também tinham prioridade.

A Proteção Social Básica (PSB) no Maranhão se encontra assim configurada: existem 308 CRAS cofinanciados; espalhados em 215 municípios. A capacidade de atendimento (famílias ano/ NOB/SUAS) é de 218.333, com 1.091.667 famílias referenciadas ano/ NOB/SUAS. O total de CRAS cadastrados no Censo 2010 foi de 292, e em 2011 passou para 294 (BRASIL, 2011e).

No que concerne às Equipes Volantes, que se constituem como as equipes que deslocam as ações dos CRAS para as áreas mais distantes, temos no Estado cerca de 114 cofinanciadas, sendo que estas existem em 92 municípios.

Em relação aos Serviços de Convivência e/ ou no domicílio, existem, no Estado, 446.809 famílias com crianças e/ ou idosos com renda familiar/ per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (CadÚnico 2008); sendo que destas, são referenciadas pelos serviços um total de 197.413. Há 157 municípios cofinanciados para realizar estes serviços.

O ProJovem Adolescente possui 2.130 coletivos cofinanciados em 207 municípios do Estado, atendendo a um total de 40.792 jovens, segundo dados do Sisjovem³⁹ (BRASIL, 2011e).

A quantidade de serviços prestados na proteção social básica em nosso Estado, bem como o quantitativo de municípios onde estes serviços ocorrem é bem significativa, o que não implica dizer que a população usuária está sendo bem atendida. Estudos revelam que as condições para funcionamento dos CRAS, por exemplo, têm se mostrado precárias, segundo Silva (2012, p. 190):

A situação do espaço físico, mobiliário e equipamentos dos CRAS e CREAS no Maranhão não difere da situação apontada pela pesquisa nacional em 208 municípios [...]. Casas de moradia alugadas pelo órgão gestor, sem as devidas adaptações para o atendimento das necessidades específicas do trabalho. Nos municípios de pequeno porte, a maioria dos municípios maranhenses, a situação ainda é mais difícil. Desde imóveis muito pequenos, passando pela convivência de CRAS e CREAS em um mesmo ambiente, chegando a situações extremas, como de nomear de CRAS a sala da casa da Secretária de Assistência Social, caso presenciado pela autora em 2007, por ocasião da Conferência Municipal em determinado município.

Ainda segundo a autora, no Maranhão, os municípios foram obrigados, no contexto de implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, a municipalizarem suas ações no âmbito dessa política sem as condições mínimas para tanto e da mesma forma ocorreu com a implantação dos CRAS e CREAS, o que acarretou em algumas implantações desastrosas como a relatada acima. Entretanto, o que mais dificulta a qualidade destas unidades públicas no Estado é a falta de cofinanciamento das três esferas de governo.

Os serviços de PSE no Maranhão, segundo o Relatório de Informações Sociais do MDS, estão assim distribuídos, com os 5 (cinco) CREAS realizando as ações através do PAEFI⁴⁰ (BRASIL, 2011e).

³⁹ O Sisjovem é o sistema de acompanhamento e gestão do Projovem Adolescente. Ele fornece aos gestores de assistência social das três esferas de governo informações detalhadas e consolidadas sobre a execução deste serviço socioeducativo. O sistema possibilita o acompanhamento on-line das principais regras estabelecidas para a oferta do serviço e subsidia as tomadas de decisão. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/sisjovem>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

⁴⁰ O PAEFI oferta apoio, orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e o fortalecimento da função de proteção das famílias diante do conjunto de condições que causam fragilidades ou as submetem a situações de risco pessoal e social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/mediacomplexidade/atendimento-especializado-a-familias-e-individuos-paefi>>. Acesso em: 31 dez. 2012.

A maior quantidade de recursos destinados à PSE em nosso Estado se encontra no PAEFI, cerca de R\$ 914.500,00 – PAEFI/ Abordagem Social Total, assim:

O PAEFI é o serviço com nível de implementação mais elevado alcançando a 50% dos municípios e atingindo, também, o maior número de usuários e de recursos federais repassados. O serviço voltado aos adolescentes autores de ato infracional se situa em segundo lugar, dentre os ofertados pelos CREAS, mas só atinge a 14% dos municípios. Os demais serviços se encontram em níveis iniciais, e, em poucos municípios (SILVA, 2012, p. 190).

Merece destaque o fato de a esfera estadual não cofinanciar a Assistência Social, visto que os três entes federativos possuem responsabilidade em financiar a Política, o que consta tanto na LOAS quanto na Lei do SUAS. Todavia, não existem mecanismos que obriguem que os três entes disponibilizem recursos para os Fundos Municipais de Assistência Social, além do fato de não existir percentual fixo garantido pela Constituição como ocorre com a Saúde e com a Educação (SILVA, 2012).

Em relação aos programas da Assistência Social, no Estado do Maranhão, convém destacar que a maioria dos gastos com os mesmos se dá com a proteção social básica, sendo o repasse acumulado até novembro/ 2012 de R\$ 53.966.601,10, enquanto os gastos com a proteção social especial, atingiram o montante de R\$ 36.915.594,52 (BRASIL, 2011e).

Ressaltamos que, em 2008, o repasse dos recursos federais ao custeio do PBF totalizou um valor correspondente a 2,1% do PIB estadual, o que mostra que o programa tem dinamizado a economia do Estado, em especial dos setores de produção e bens de primeira necessidade (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

O PBF até o ano de 2012 atendia, no Maranhão, o total de 951.611 famílias com um repasse acumulado até dezembro de R\$1.587.398.372,00 e o BPC atendia, até 2012, 5.847.490,16 beneficiários, sendo o repasse acumulado até dezembro no valor de R\$1.271.140.262,43⁴¹.

Como vimos, os programas de transferência de renda se destacam na Assistência Social do Maranhão. Concordamos com Carneiro (2010, p. 94) que, em seus estudos sobre o PBF, afirma que:

O Programa, conforme a sua proposta, tem ao mesmo tempo um caráter compensatório e estruturante, uma vez que a transferência monetária pode contribuir para atender a necessidades básicas da família, ao possibilitar

⁴¹ Disponível em: <<http://aplicações.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

pelo menos a aquisição de alimentos para saciar a fome. Por outro lado, o atendimento a direitos básicos como educação e saúde previstos pelo programa tem a finalidade de enfrentar o problema da pobreza de forma mais efetiva numa tentativa de interromper a reprodução do círculo vicioso da pobreza.

Não se pode negar a relevância que o PBF possui para as famílias do país, de maneira geral, e os impactos que o mesmo produz na vida dos seus usuários. O Bolsa Família se situa no bojo da Política de Assistência Social como política de garantia e segurança de renda e a família em situação de vulnerabilidade social é a centralidade desse programa (CARNEIRO, 2010).

A gestão da Política no Estado se encontra envolta por muitos retrocessos, portanto, desafios a serem superados. Os CRAS e CREAS, após a implantação do SUAS, funcionam, mas sem as condições necessárias. Nossa pesquisa ratifica essa informação, no município de São Luís. Há uma constante falta de equipamentos públicos próprios e a maioria dos prédios onde estes funcionam é alugada.

Outro fator que também contribui para que a Política de Assistência Social não avance é o perfil dos gestores na esfera estadual, pois até 1996 a gestão era ocupada pelas primeiras-damas, e no primeiro mandato do governo de Roseana Sarney (1995-98), a gestão ficou a cargo de políticos de carreira. Não há uma preocupação com a formação acadêmica desses gestores na área da Assistência Social, o que, certamente, se reflete na qualidade da gestão.

O financiamento da Assistência Social também se configura como um problema dessa Política. A responsabilidade pelo mesmo é dos três entes federativos, através de relações cooperativas, conforme disposto no SUAS.

No Sistema Único de Assistência Social é de responsabilidade estadual a gestão dos recursos federais e estaduais, que deve ser acompanhada da definição de parâmetros de custeio para as ações de proteção social básica e especial e de critérios de partilha entre municípios, discutidos e pactuados nas CIBs e nos Conselhos Estaduais de Assistência Social - CEAS. O cofinanciamento da Assistência Social rompe com o modelo de programas impostos de cima para baixo e abre possibilidade para o desenvolvimento de serviços regionalizados, respeitadas as diversidades e peculiaridades locais. (BRASIL, 2008a, p. 35-36).

A pesquisa realizada por Silva (2012) aponta que os três entes participam do financiamento de forma diferenciada. O governo federal rompeu com a relação convencional e instituiu o repasse fundo a fundo; expandiu os recursos federais e proporcionou o monitoramento da aplicação dos recursos. No que concerne aos municípios, persiste, apesar da descentralização, uma dependência dos recursos

federais para garantir a execução da Política de Assistência Social e, por sua vez, os recursos federais repassados para implementação do SUAS são insuficientes para organizar os serviços com a qualidade devida aos usuários.

Em relação ao cofinanciamento estadual, desde os anos 1990, isso não acontece no Maranhão, sendo que, no período de 2007-2009, quando o grupo político de Jackson Lago estava no governo, o cofinanciamento foi garantido.

O controle social em nível estadual é exercido pelo CEAS do Maranhão, que foi instituído pela Lei no. 6.519, de 21 de dezembro de 1995, sendo um órgão deliberativo do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, de composição paritária entre o governo e a sociedade civil, vinculado à SEDIHC. Seus membros são nomeados pelo governo do Estado para um mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período (MARANHÃO, 1995).

O CEAS possui 18 membros com seus respectivos suplentes, sendo assim distribuídos:

I - 09 (nove) representantes do poder público, incluindo um representante dos municípios.

II – 09 (nove) representantes da Sociedade Civil, dentre representantes de Usuários ou de organizações de Usuários, das Entidades e Organizações de Assistência Social e dos Trabalhadores do Setor escolhidos em foro próprio sob a fiscalização do Ministério Público Federal.

O CEAS tem como principais atribuições: aprovar a Política Estadual e o Plano Estadual de Assistência Social; acompanhar e controlar as inscrições nos Conselhos Municipais; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os municípios, dentre outras atribuições⁴².

A mesma Lei que criou o CEAS também instituiu o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) do Maranhão, cujo objetivo é criar condições financeiras e gerenciar os recursos destinados às ações da Assistência Social no Estado, tendo como receitas recursos provenientes das transferências do FNAS; dotações orçamentárias do Estado; doações, auxílios, subvenções, contribuições e

⁴²Disponível

em:<http://www.sedihc.ma.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=285&Itemid=82>. Acesso em: 2 out. 2013.

transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais, dentre outros.

Outro importante instrumento estratégico para a gestão da Política de Assistência Social são os Planos, que devem ser formulados com “[...] qualidade compatível com as necessidades do público atendido pela política.” (BRASIL, 2008b, p. 9).

Os municípios habilitados devem efetuar anualmente o preenchimento do Plano de Ação no Suas-Web, com a previsão de atendimento, que compreende as metas físicas, as ações e atividades de apoio ao controle social e a previsão de financiamento dos serviços (BRASIL, 2011e).

Diante deste quadro, no Maranhão, no que diz respeito à condução do processo de implementação do SUAS, estabelece-se um processo que vai na direção do grupo político que se encontra no governo, alternando-se em posturas ora conservadoras, ora democráticas, o que compromete o desenvolvimento da Política.

Em nosso Estado, precisamos, ainda, fortalecer a concepção da Política de Assistência Social como direito, estabelecendo o seu lugar como Política e buscando romper com alguns elementos do conservadorismo ainda presentes no bojo da gestão estadual da mesma.

3.3.2 A organização do SUAS no município de São Luís (MA)

A capital do Estado do Maranhão, São Luís, operacionaliza as ações referentes à Assistência Social por meio da SEMCAS, e de acordo com dados do Censo IBGE (2012), a população do município aumentou à taxa de 1,57% ao ano, passando de 886.047 para 1.014.837 habitantes.

Nesse contexto, os segmentos atendidos pela Política de Assistência Social também apresentaram índices de crescimento como, por exemplo, os idosos que, em termos anuais, cresceram 4,6% em média. No ano 2000, representavam 5,7% da população e, em 2010, o percentual subiu para 7,7% do total da população municipal (BRASIL, 2011e). Houve, também, um crescimento negativo da população de 0 a 14 anos (-1% ao ano). Crianças e jovens, no ano 2000, representavam 30,5% da população, sendo 264.572 habitantes e em 2010 foi reduzido para 23,7% da população, contabilizando 240.647 habitantes (BRASIL, 2011e).

Quanto aos serviços básicos existentes, em São Luís, o Censo 2010 revelou que a energia elétrica está presente em praticamente todos os domicílios. A coleta de lixo acontece em 91,2% dos domicílios; a rede de abastecimento de água, em 74,6% dos domicílios particulares permanentes e o esgotamento sanitário adequado em 66,5% das residências (BRASIL, 2011b).

De acordo com o Demonstrativo de Habilitação de Municípios, São Luís se configura como município porte V, metrópole. Encontra-se em gestão plena da Assistência Social, conforme Resolução no. 07, de 19 de agosto de 2005⁴³.

Para habilitar-se em gestão plena da Assistência Social, os municípios devem ter algumas responsabilidades, dentre as quais: municiar com dados a Rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no CadÚnico (Lei 10.836/ 04); preencher o Plano de Ação no SUAS-Web; participar da gestão do BPC; participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidade; supervisionar a rede própria e conveniada, dentre outras responsabilidades (BRASIL, 2008a).

Em relação à pobreza em São Luís, o Censo do IBGE (2012) revelou que do total da população de 1.014.837 residentes, 64.439 encontravam-se em situação de pobreza extrema, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Dos extremamente pobres, 8.382 (13%) viviam no meio rural e 56.057 (87%) no meio urbano (BRASIL, 2011e).

Da população de São Luís em situação de extrema pobreza por faixa etária, temos a maior quantidade entre os jovens e adultos, na faixa de 18 a 39 anos, cerca de 24.732 pessoas, o que equivale a 38,4%; na faixa de 0 a 3 anos, temos 5.568, 8,6%; na faixa de 40 a 59 anos, 10.616, equivalente a 16,5% e na faixa de 65 anos ou mais, 2.845, o que equivale a 4,4 % (BRASIL, 2011e).

A pobreza é parte constitutiva da história do Brasil, além dos poucos recursos alocados para seu enfrentamento, deve-se levar em conta a tradição autoritária presente em nossa sociedade que se exime de reconhecer os direitos da população em situação de pobreza (YAZBEK, 2012).

No que diz respeito aos programas da Assistência Social, em São Luís, destacamos, segundo o Relatório de Informações Sociais (BRASIL, 2011e), na Transferência de Renda, ao PBF, que atende a 81.423 famílias. O repasse

⁴³ Demonstrativo disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/gestao-da-informacao>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

acumulado até o mês de novembro/2012 foi de R\$110.931.769,00, sendo este o segundo maior volume de recursos repassados pelo governo federal ao município de São Luís, pois o primeiro maior volume é destinado ao BPC, cerca de R\$219.507.172,01, valor referente ao repasse acumulado até setembro/2012. O BPC atende, em São Luís, 28.603 idosos e 16.117 pessoas com deficiência, totalizando 44.720 usuários.

Em relação ao Serviço de Proteção Social Básica à Família, o município possui 20 CRAS cofinanciados, com capacidade de atendimento de 20.000 famílias. A quantidade de CRAS em São Luís foi ampliada a partir de 2010, o que significa que mais territórios de vulnerabilidade social passaram a receber as ações do CRAS e a demanda de atendimento, conseqüentemente, se ampliou permitindo maior visibilidade social dos CRAS nos territórios (BRASIL, 2011e).

Quanto aos Serviços de Convivência do Idoso e/ ou Criança até 6 anos, em São Luís são atendidos 33.098 crianças e/ ou idosos e suas famílias (BRASIL, 2011e).

O ProJovem Adolescente possui 184 coletivos e nestes se encontram distribuídos 3.057 jovens. Segundo o Sisjovem, há um total de 4.600 vagas, o que denota que a oferta de vagas no programa é maior que a quantidade que vem sendo atendida (BRASIL, 2011e). Esse fato nos remete a pensar que há uma falta de divulgação das ações do ProJovem, de modo que os adolescentes possam conhecê-las e participar dos coletivos. Nestes coletivos, os adolescentes são organizados em grupos de, no mínimo 15 e, no máximo, 30 jovens, sendo acompanhados por 01 Orientador Social e supervisionado por 01 técnico de referência do CRAS; utiliza uma metodologia que aborda temas transversais e conteúdos relacionados à realidade social, cultural, ambiental e política dos jovens, no intuito de estimular o protagonismo social.

Dessa forma, pensamos também que, possivelmente, faltam nos coletivos de São Luís atividades mais atrativas que mobilizem os jovens à inserção no Programa.

No que concerne à proteção social especial, em São Luís, o maior volume de recursos é destinado ao PAEFI/Abordagem Social+MSE, totalizando R\$ 1.300.470,00. Em relação à população em situação de rua, cabe destacar que existem dois Centros Pop no município com capacidade para atender a 400 pessoas, o que significa que há uma demanda de inserção desses usuários da

Política de Assistência Social nestes espaços, atendendo às normativas que tratam da atenção a essa população, como a PNAS 2004 e a LOAS, em seu parágrafo único, Art. 23, a Portaria MDS no. 381, de 12 de dezembro de 2006, que assegurou recursos para o cofinanciamento federal para os municípios, dentre outras normativas (BRASIL, 2011e). Destacamos a perspectiva para este segmento, apontada no texto da PNAS 2004 (2005, p. 37), que dispõe que:

No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direitos.

Constitui-se um grande desafio desenvolver estratégias para trabalhar com essa população que está com seus vínculos familiares fragilizados e/ ou rompidos, sem moradia regular, em condição de pobreza extrema. Para consolidar o novo projeto de vida que a PNAS preconiza devem ser proporcionadas vivências, construídas com base em relações de respeito, solidariedade, para que seja alcançada uma autonomia por parte dos sujeitos em situação de rua.

Todas as ações da Proteção Social Básica e Especial citadas acima são desenvolvidas em São Luís pela SEMCAS.

Criada pela Lei Municipal n. 4853, de 03 de setembro de 2007, esta Secretaria realiza um trabalho intersetorial com outros órgãos públicos e com a sociedade civil organizada para promover a garantia de direitos e a proteção social da população vulnerabilizada pela pobreza em São Luís.

Em consonância com o SUAS, esta Secretaria realiza seu trabalho implementando a rede de promoção e proteção social das famílias em situação de risco e vulnerabilidade com a proteção social em dois níveis, em graus de complexidade, como é em todo o país, proteção social básica e PSE de média e alta complexidade.

Inicialmente, não havia CRAS nem CREAS, mas havia os Programas de Apoio e Orientação Social às Famílias com Crianças de 0 a 6 anos; o Programa Sentinela, de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, dentre outros. No ano de 2004, começaram as alterações preconizadas pelo SUAS. Foram criados 5 CRAS, que depois passaram a ser 11 e no contexto atual existem, em São Luís, 20 CRAS, conforme já visto anteriormente.

Quando estes foram criados, tudo ainda era muito novo e os técnicos, nesse período, tiveram que passar por muitas capacitações para implementar os

serviços, além de terem que aprender com as situações do dia a dia. “Foi um momento novo, não havia Manual, nem Tipificação Nacional de Serviços, o que se tornou um processo desafiador.” (Informação verbal)⁴⁴.

Levando-se em consideração o que preconiza o SUAS, os técnicos afirmaram que há avanços na Assistência Social, mas ainda muito lentos, haja vista que se constitui num sistema com muitas fundamentações teóricas, manuais operacionais, tipificação, o que deveria elevar a qualidade dos serviços socioassistenciais, mas o que ocorre é que os serviços ainda deixam a desejar, muitas vezes, por conta dos limites institucionais, uma vez que, por vários momentos em seus planejamentos, muitas ações previstas não acontecem, conforme mostram os relatos abaixo:

Como podemos realizar uma oficina de qualidade com as famílias dos grupos de convivência dos CRAS sem o material didático adequado, quando, muitas vezes, nem água temos para oferecer? Como deixar um grupo de convivência de gestantes sem lanche uma manhã quase toda? (Informação verbal)⁴⁵.

Muitas vezes ficamos esperando o veículo para realizar as visitas em vão, pois chega uma ordem lá na SEMCAS para que o carro seja destinado a outras atividades que, na maioria das vezes, nem dizem respeito à Política, são de cunho pessoal, o que é um desrespeito para com os usuários e os profissionais que organizam sua agenda de trabalho com base na disponibilidade do veículo. Isso para mim é um entrave muito grande às nossas ações (Informação verbal)⁴⁶.

Os CREAS foram estruturados pela fusão de três programas: População de Rua, Abrindo Caminhos, voltado para pessoas com dependência química e Sentinela, voltado para crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual. Existem, atualmente, sete CREAS, sendo que cinco são de média complexidade e dois, de alta complexidade, chamados Centros de População de Rua (Centros Pop), inaugurados mais recentemente, em 2011.

Uma das entrevistadas ressaltou:

Acredito que essa organização por níveis de complexidade na Assistência Social não é a mais adequada, pois para mim não há proteção básica, a básica já é a média, a média seria a alta complexidade e a alta seria a altíssima complexidade, pois na proteção básica como podemos afirmar que a privação da renda não seja um problema de média complexidade, é por isso, por causa dessa privação que muitas famílias do Programa Bolsa Família vão em busca do benefício (Informação verbal)⁴⁷.

⁴⁴ Dados relatados por S. R., CRAS.

⁴⁵ Dados relatados por M. R., CRAS.

⁴⁶ Dados relatados por P. S., CREAS.

⁴⁷ Dados relatados por S. P., CREAS.

A afirmação da entrevistada nos leva a refletir se realmente os serviços organizados no âmbito do SUAS por níveis de complexidade e com essa denominação conseguem dar conta da realidade vivenciada pelos usuários da Assistência Social, no que concerne aos riscos, vulnerabilidades que estes usuários vivenciam.

Em que medida, ausência de renda, vínculos fragilizados não se constituem como problemas e/ ou situações de média complexidade na perspectiva do SUAS e não são situações de proteção social especial?

Para responder a esse questionamento cabem um estudo e uma análise mais aprofundados para que se reflita sobre essa nomenclatura dentro dos níveis de complexidade e, a partir daí, se possa pensar o que cabe ser denominado de proteção social especial, de média e alta complexidade, e se há proteção social básica ou tudo se encaixa realmente na proteção social especial. O que cabe nessa análise é que os usuários da Assistência Social sejam melhor atendidos e tenham seus direitos efetivados no âmbito dos serviços que lhes são oferecidos.

Dessa forma, Raichelis (1998, p. 82) aponta que:

Se, historicamente, a Assistência Social tem sido um mecanismo de reprodução da tutela e do controle sobre as camadas empobrecidas e discriminadas da sociedade, sua efetivação repõe, de modo persistente e contraditório, a presença dos interesses populares num complexo jogo de articulação de forças sociais em disputa.

Como vemos, a trajetória da Política de Assistência Social é permeada, historicamente, por traços de clientelismo e autoritarismo. Hoje, em meio ao sistema descentralizado e participativo, os interesses populares têm sido mais explicitados e se estabelecem relações conflituosas e contraditórias, mas o foco prioritário tem sido a apreensão dos direitos de cidadania na Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social apresenta como grande mudança a exigência da implantação de Conselhos, Planos e Fundos nos três níveis de governo, assim:

Ainda que a implementação desses instrumentos tenha sido limitada, a definição legal e as normatizações afirmam diretrizes e princípios relevantes: a apresentação de *planos de assistência social* operou uma mudança importante, ao exigir do gestor planejamento e avaliação sistemáticas e contínuas de suas ações; a constituição de *fundos de assistência social* pautou a exigência de orçamento governamental para a implementação das ações e, à parte os limites de recursos, vem produzindo mudanças na cultura do financiamento da Assistência Social, que historicamente tem se constituído a partir das sobras de recursos financeiros de outras áreas; os *conselhos de assistência social* apontam para a democratização da gestão, buscando romper com o modelo

autoritário de decisão centralizada e unilateral e possibilitando a participação das organizações e entidades de assistência social, apesar de se constatar a baixa participação dos usuários. (BRASIL, 2008b, p. 41-42).

Podemos inferir que a organização da Política de Assistência Social traz mudanças profundas nas referências conceituais desta, na gestão e controle das ações; assim sendo, Albuquerque e Crus (2007 apud ARAÚJO et al, [20--], p. 2) destacam que:

Uma dessas inovações foi a criação de um espaço de referência, tanto na proteção social básica quanto na proteção especializada. São os denominados Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS. Esses equipamentos estatais que têm a responsabilidade de conferir unidade aos serviços de Assistência Social em sua qualificação e padrão de funcionamento para todo o território nacional referenciam e articulam a rede de atenção à população usuária, reafirmam a Política de Assistência Social como direito de cidadania e dever do Estado e são organizados com a participação da sociedade. Tal forma de gestão consolidada, no contexto dessa política, a nova gramática criada para operacionalizar a relação entre Estado e sociedade no Brasil, a partir da Constituição de 1988.

Em nossa pesquisa, os entrevistados informaram que para que os CRAS fossem implantados em São Luís, foi feito um levantamento das áreas de maior vulnerabilidade e risco, através dos dados do Censo do IBGE (2012), das contagens, para que houvesse a definição dos territórios dos CRAS. Em seguida, houve uma seleção dos profissionais, sua capacitação, distribuição das equipes, aluguel dos imóveis, aquisição de equipamentos, mobiliário, delimitação da área territorial (bairros que ficam no entorno), divulgação dos CRAS, bem como a articulação e organização da rede de serviços socioassistenciais locais.

Um dos entrevistados relatou que nenhum CRAS em São Luís possui diagnóstico de suas áreas de abrangência realizado pela equipe técnica da SEMCAS, no período de sua implantação. Os CRAS foram implantados sem um estudo aprofundado e detalhado de seus territórios, segundo este entrevistado:

Agora, a Prefeitura, no final da gestão está se apressando para realizar esses diagnósticos, pois o Ministério Público e o governo do Estado estão cobrando. Então, os diagnósticos estão sendo elaborados após a implantação dos CRAS, o que é um grave erro (Informação verbal)⁴⁸.

Os diagnósticos são fundamentais para a elaboração dos Planos de Assistência Social, pois levantam informações básicas acerca de uma dada realidade para que sejam efetuadas mudanças necessárias na vida das populações. Isto posto:

⁴⁸ Dados relatados por T.O., CRAS.

[...] estudos e diagnósticos devem caracterizar, de um lado, as necessidades e problemáticas sociais de um dado território, que serão objetos do planejamento e intervenção e, de outro, identificar recursos a serem mobilizados para sua execução. Enquanto fonte de conhecimentos, como já foi ressaltado, constitui-se em instrumento norteador indispensável para identificar objetivos, estabelecer prioridades, metas e proceder escolhas metodológicas. É ainda, um meio de identificação de potencialidades, ativos e condições básicas para a intervenção prevista (BRASIL, 2008b, p. 39).

Uma informação bastante instigante foi a afirmação por parte da grande maioria dos entrevistados de que a principal demanda dos CRAS tem sido o cadastro do PBF, o atendimento dos seus usuários, sendo que em alguns CRAS o único computador existente é para atender ao PBF, não podendo ser sequer utilizado para elaboração de Relatórios, projetos, etc.

No entanto, este fato relatado não significa que outras ações, ainda que em número menor, não sejam realizadas, como os atendimentos sociais, acolhimento, visitas domiciliares, trabalhos com grupos (gestantes, idosos, jovens), sendo que esses idosos, em sua maioria, são os idosos do BPC e os atendimentos ocorrem para várias situações, inclusão nos programas sociais, além do PBF, no ProJovem Adolescente e, ainda, o atendimento a quem demanda os Benefícios Eventuais⁴⁹ da Assistência Social, dentre outros.

Percebemos, também, ao longo das entrevistas, que nos CRAS são realizadas palestras nas Escolas próximas ao território de abrangência destes, onde são discutidas temáticas transversais, como saúde, meio ambiente, cidadania, etc.

Os CRAS, assim como os CREAS, se constituem como unidades operativas do SUAS, os serviços socioassistenciais da proteção social básica são referenciados nos CRAS que organizam estes serviços nos territórios, contribuindo, assim, para a identificação das necessidades bem como das potencialidades dos indivíduos e famílias atendidos em seus espaços. Nessa perspectiva, podem ser desenvolvidas muitas ações no âmbito dos CRAS, tais como: “[...] acolhimento, inserção, atendimento, encaminhamento e acompanhamento dos usuários no SUAS.” (BRASIL, 2009b, p. 23).

Dessa forma, compreendemos que os atendimentos nos CRAS não podem nem devem se resumir ao atendimento dos usuários do PBF, pois, como

⁴⁹ Os Benefícios Eventuais da Assistência Social são um direito social assegurado pela LOAS, desde 1993, incluem-se na provisão social das gestões estadual e municipal da Política de Assistência Social, sendo objetos de provisão e regulamentação o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, instituídos desde 1954 com a legislação previdenciária e ampliados com a LOAS, que insere as demais situações de vulnerabilidade social e calamidade pública (BOVOLENTA, 2011).

constatamos acima, são inúmeras as ações que podem ser realizadas nos territórios de funcionamento dos CRAS. A realização de uma única demanda de atendimento vai totalmente de encontro ao que está disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual prevê que as ações do PAIF efetuadas no contexto dos CRAS devem se voltar para:

Acolhida, estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos, grupos de famílias, acompanhamento familiar, atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, informação, comunicação e defesa de direitos, promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania, conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa. (BRASIL, 2009b).

Os CRAS se constituem como um equipamento, de fato, importante tornando-se realmente referência para o usuário da Assistência Social, em São Luís. O que ratifica a preocupação e a exigência posta na PNAS 2004, que destaca que a perspectiva territorial apontada pelo SUAS representa uma mudança relevante, pois considera as desigualdades socioterritoriais na sua configuração:

Ao adotar o princípio da territorialização, a instalação dos CRAS deve ocorrer em sintonia com a realidade onde o cidadão vive, no seu espaço de luta pela vida e no qual se expressam necessidades sociais e conflitos [...] (YAZBEK et al, 2010, p. 179).

Se considerarmos o quadro de profissionais dos CRAS, observamos que existem profissionais que se encontram com desvio de função, ou seja, não estão atuando em sua área específica de formação e para a qual foram contratados, muitas vezes, por não haver demanda para sua atuação e, assim, passam a trabalhar com o CadÚnico⁵⁰, efetuando cadastro/ recadastro das famílias do PBF.

Temos aqui no CRAS um Educador Físico que foi contratado para trabalhar no grupo de convivência dos Idosos, mas não está havendo demanda o tempo todo para essa atividade, então, a SEMCAS para não contratar mais uma pessoa coloca esse profissional para atender às famílias do PBF (Informação verbal)⁵¹.

Os usuários do referido programa vão até aos CRAS procurando se cadastrar e serem incluídos no mesmo e lá são detectadas outras necessidades desses usuários, mas o trabalho acaba se resumindo no atendimento às famílias do PBF.

⁵⁰ O Decreto nº 6.135/07 define o CadÚnico como uma base de dados nacional, que identifica as características sociais e econômicas das famílias brasileiras mais pobres. Ele deve ser obrigatoriamente utilizado para selecionar beneficiários e integrar os programas sociais do Governo Federal voltados para o atendimento desse público (BRASIL, 2008a).

⁵¹ Dados relatados por J.R., CRAS.

Os profissionais entrevistados, diante dessa realidade, ressaltaram que falta uma equipe, nos CRAS, que tenha por atribuição atender somente às famílias do PBF, haja vista a grande procura que o mesmo possui para cadastro, recadastro, acompanhamento às famílias beneficiárias.

Houve um período em que a equipe técnica dos CRAS não realizava outra ação a não ser atender às famílias do Bolsa, efetuando cadastros o dia quase que inteiro. Ainda bem que agora isso já melhorou, pois temos os digitadores só para isso, mas ainda assim é necessário que haja mais pessoas só para trabalhar com o Bolsa (Informação verbal)⁵².

Em São Luís, os CRAS possuem em sua equipe técnica os seguintes profissionais: Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Beliletristas, Arte-Educadores, Profissionais de Educação Física, Estagiários de Serviço Social que são denominados de Educadores Sociais, Auxiliares Administrativos, Digitadores (para o PBF), Operacionais, Vigilantes, Coordenador, que geralmente é um Assistente Social ou um Psicólogo.

Todos os CRAS, cujos técnicos foram entrevistados, possuem 02 Assistentes Sociais no turno matutino e 02 no turno vespertino; apenas 1 CRAS dos 5 que foram visitados possui 02 Psicólogos, um pela manhã, outro pela tarde, os demais CRAS possuem apenas 01 Psicólogo. Esta informação nos remete a pensar que a operacionalização da Assistência Social, de fato, necessita de muitos profissionais Assistentes Sociais, pois estes compreendem a Política de Assistência Social, seu contexto histórico, sua fundamentação teórica, haja vista serem profissionais que atuam diretamente na perspectiva do enfrentamento da questão social, mas o fato de haver poucos Psicólogos na estrutura dos CRAS também é preocupante, pois como vimos, em um dos turnos, as famílias que recorrerem ao atendimento desse profissional não poderão tê-lo, o que causa uma lacuna nesse atendimento.

Percebemos, também, que no acompanhamento das ações do ProJovem, os profissionais mais atuantes têm sido os Pedagogos ou os profissionais graduados em Letras, pois possuem uma trajetória, na sua formação, de aproximação com o campo da educação.

Uma parte dos entrevistados enfatizou que a equipe técnica para a realização das ações dos CRAS ainda é considerada reduzida, uma vez que as demandas são muitas e variadas. Existe um contingente grande de famílias em

⁵² Dados relatados por E. F., CRAS.

situação de pobreza, necessitando de atendimentos, de encaminhamentos, de inserção em programas da Assistência Social e as equipes não têm dado conta dessas significativas demandas. Então,

De um modo geral, os sujeitos sociais que participam do SUAS consideram que os recursos são insuficientes para atender às demandas, o que tem contribuído para a deterioração da prestação dos serviços oferecidos, expressa, principalmente pela impossibilidade dos CRAS/CREAS contarem com um quadro funcional que responda satisfatoriamente aos requisitos que o SUAS propõe implementar (ARAÚJO et al, [20--], p. 7).

Outro grupo de entrevistados diverge da opinião acima em um aspecto, pois considerou que a equipe técnica, embora reduzida, desenvolve suas atribuições com bastante compromisso, sempre buscando atender e satisfazer os usuários da Política quanto às suas necessidades sociais. “Os profissionais das equipes técnicas são altamente qualificados e atendem aos usuários da Assistência Social, provendo a garantia de seus direitos.” (Informação verbal)⁵³.

A rede de serviços socioassistenciais, de suma importância para a atuação dos CRAS, também foi ressaltada durante as entrevistas, pois através da mesma, muitas das ações da Política de Assistência Social são realizadas nos espaços das Entidades que compõem essa rede, como os coletivos do ProJovem⁵⁴, ações com crianças de 0 a 6 anos. Nas datas festivas, sempre ocorrem também parcerias com essas Entidades, como na realização de eventos em alusão ao Dia das Crianças, Dia dos Pais, Dia Mundial de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Grande parte dos entrevistados afirmou que há um fortalecimento das relações dos CRAS com as comunidades dos territórios onde se localizam, através da rede de serviços socioassistenciais, e por outro lado, também como não há investimentos dos governos para que todos os programas sociais funcionem no espaço físico dos CRAS, torna-se, então, necessário utilizar os espaços destas Entidades, em especial para o Projovem (como já citado) e para o PETI.

Outro grupo de entrevistados reconhece a importância da parceria que essas Entidades representam, mas afirmou que é preciso atentar para as relações clientelistas que podem ser desencadeadas em meio à prestação dos serviços assistenciais.

⁵³ Dados relatados por E. A., Gestora SEMCAS.

⁵⁴ As Entidades são parceiras no sentido de fornecer o espaço para a realização das ações do ProJovem e os Coletivos deste programa geralmente funcionam nestes espaços.

Algumas Entidades, por serem nossas parceiras na comunidade querem que tudo seja centralizado lá, qualquer ação aconteça lá, isso não é bom, gera um clientelismo que queremos evitar, pois não é interessante, é um retrocesso diante de tantos avanços já conseguidos para a construção da Assistência Social (Informação verbal)⁵⁵.

Claro que uma vez ou outra tem alguma liderança nas comunidades que é mais “trabalhosa” no sentido de querer que a parceria vire benesse, ajuda só para aqueles que lhe interessam, mas é feito todo um trabalho de esclarecimento sobre a Política de Assistência Social, sobre o papel dos CRAS, CREAS e sobre o papel das Entidades que estão na rede e de como nosso trabalho vai ser bom para que os usuários sejam bem atendidos, tenham seus direitos respeitados (Informação verbal)⁵⁶.

Nesse sentido, convém destacar que as Entidades que compõem esta rede geralmente são: Associações de Moradores, União de Moradores, Clubes/ Associações de Mães, Associações de Donas-de-Casa, Associações Culturais, Igrejas Católicas, Protestantes, Centros de Saúde, Escolas Municipais, etc.

Dessa rede, existem Entidades Conveniadas e também Entidades que não são conveniadas, mas se constituem parceiras importantes no território dos CRAS na realização das atividades socioeducativas, culturais, de lazer, dentre outras.

A articulação com as Entidades é feita pelos técnicos que, muitas vezes, não conseguem acompanhar as mesmas devido às inúmeras demandas dos usuários que requer o atendimento dos CRAS. Então, muitas vezes, além dessa articulação, ainda têm que fazer o que o CMAS deveria fazer, mas não faz, que é o monitoramento, acompanhamento, controle social das ações socioassistenciais desenvolvidas pelas Entidades parceiras, sendo um trabalho muito dispendioso para a equipe técnica dos CRAS realizar sozinha.

Foi ressaltado pelos entrevistados que, antes de as Entidades comporem a rede local, é feito um trabalho de sensibilização sobre os CRAS e sua relevância nos territórios, sobre o papel das Entidades na rede, além do acompanhamento já citado, que é feito pelos técnicos.

Concordamos com Couto, Yazbek e Raichelis (2010) que afirmam que a dimensão territorial no âmbito do SUAS representa um avanço inovador, pois é no território que conseguimos nos aproximar mais das tensões sociais existentes, onde podemos identificar famílias pobres e acompanhá-las mais de perto, encaminhando-

⁵⁵ Dados relatados por B. A., CRAS.

⁵⁶ Dados relatados por S.T., CRAS.

as para a rede local de serviços sociais. Assim, os territórios podem ser vistos como espaços privilegiados de materialização dos direitos.

Porém, é preciso atentar para uma discussão que Caldeira (2000 apud COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010) destaca de que o espaço urbano é organizado por diferentes regras que, por vezes, promovem a segregação social, a separação, sendo regras que variam culturalmente e historicamente, determinando como os grupos sociais devem conviver, se relacionar no espaço da cidade, o que causa o chamado processo da guetificação dos territórios, um processo que pode levar aqueles que estão mais próximos dos territórios dos serviços socioassistenciais à despolitização, ao isolamento, devido a pouca ou nenhuma convivência em espaços sociais mais politizados, mais críticos e que os levem a uma postura mais reivindicatória acerca de seus direitos e sua cidadania.

Koga (2002) também pondera que cada vez mais está havendo uma preocupação com as informações sobre as cidades e que isso tem repercutido bastante no contexto da gestão das políticas sociais, mas é preciso que esse debate não perca de vista o local/ nacional, setorial/ universal, bem como suas implicações sobre o padrão de cidadania que se constrói com base nessas experiências.

No que concerne às condições de funcionamento dos CRAS, grande parte dos entrevistados ressaltaram que estas são bastante precárias, não há veículo próprio para realizar visitas domiciliares. O veículo é da SEMCAS e é dividido entre os CRAS, o que torna bem difícil um acompanhamento sistemático às famílias. As condições dos veículos, muitas vezes, impedem a realização das visitas, pois sempre se encontram com algum defeito mecânico, tendo que ficar parados em oficinas. O combustível para os carros também é outro problema, nem sempre é suficiente para as locomoções e nem sempre há o recurso financeiro para abastecer os carros.

Outro aspecto que dificulta as ações dos CRAS é o local destinado ao seu funcionamento; geralmente são prédios alugados, o que permite que haja uma rotatividade dos CRAS nos territórios, fazendo com que a proximidade com as famílias seja afetada; quando começam a se tornar legítimos, reconhecidos, conseguindo fazer todo um trabalho de mobilização das famílias, busca ativa naquela determinada área, precisam se mudar com urgência. “Não tem carro, nem telefone, nem impressora, a água também para nós bebermos, muitas vezes

trazemos de casa [...] A Assistência Social está ‘desassistida’.” (Informação verbal)⁵⁷.

Os relatos anteriores nos mostram o quanto se faz necessário um acompanhamento mais sistemático da Política de Assistência Social, das ações dos CRAS e também dos CREAS, tanto por parte dos Conselhos quanto dos outros órgãos fiscalizadores e dos próprios usuários, especialmente para que se perceba que ações estão ocorrendo, como estão ocorrendo e se estão ocorrendo; há uma necessidade que urge acerca de que esta política, em nível municipal, seja avaliada, acompanhada mais de perto. Isso implica em uma democratização da gestão pública local, na perspectiva de que a Política de Assistência Social provoque mudanças na qualidade de vida de seus usuários.

Dos entrevistados, apenas os gestores afirmaram que as condições de funcionamento dos CRAS são excelentes, que há uma estrutura muito boa dos prédios onde estes se encontram e que, inclusive, segundo a Superintendente da Proteção Social Básica, já está em andamento um processo licitatório para a compra de imóveis onde os CRAS possam se instalar nos territórios sem precisarem mais se mudar, por conta de funcionarem em prédios alugados.

Ao inquirir os técnicos sobre o conhecimento desse processo licitatório, a grande maioria afirmou que esta informação sempre lhes é repassada todos os anos, mas até o presente momento nenhum imóvel foi comprado.

Nesse sentido, mesmo diante de dificuldades observadas no âmbito da atuação dos CRAS, em São Luís, cabe uma reflexão, para que compreendamos que, mesmo com estas dificuldades, com os desafios enfrentados, os CRAS possibilitam outra dinâmica no atendimento aos usuários da Assistência Social, uma vez que:

Prover a Assistência Social de uma unidade estatal estrategicamente instalada no ambiente de moradia, de luta cotidiana e na vivência das populações em vulnerabilidade social, significa ir além da construção de uma referência territorial, embora esta seja uma questão de fundamental importância. Trata-se de marcar uma mudança paradigmática da Política de Assistência Social, considerando que o Cras, para além de uma sigla emblemática, carrega sentidos e revela intencionalidades do novo desenho institucional da Assistência Social. (YAZBEK et al, 2010, p. 155-156).

Em relação aos CREAS, em São Luís, os entrevistados destacaram que estes passaram por um processo de organização e implementação que privilegiou o

⁵⁷ Dados relatados por C. M., CRAS.

levantamento das áreas para implantação, a seleção da equipe, a capacitação, aluguel do imóvel, compra dos equipamentos, mobiliário, etc. As ações desenvolvidas nos CREAS são: proteção e atendimento especializado a indivíduos e famílias; proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE de LA e de PSC; e o Serviço Especializado de abordagem social, que visam atender às mais variadas situações, como negligência, abandono, maus tratos, violência física, psicológica, sexual, abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar; situação de rua, dentre outras⁵⁸.

Os CREAS trabalham com as violações de direitos; os atendimentos são, primeiramente, psicossociais e depois são individualizados. Além disso, possuem grupos de socialização envolvendo os usuários de substâncias psicoativas, mulheres vítimas de violência, abuso sexual, etc.

Na visão de grande parte dos entrevistados, as demandas do CRAS são muito espontâneas, já no caso dos CREAS, são bem mais complexas, são elaborados estudos de caso com dossiês. Toda a equipe técnica se envolve estudando caso a caso e dando encaminhamentos para as situações que se apresentam.

A respeito da contrarreferência⁵⁹ que deve haver no âmbito dos CREAS, foi enfatizado por parte dos técnicos entrevistados que esta não ocorre, posto que a equipe é bastante pequena diante das demandas que lhes são postas, e, dificilmente, os técnicos conseguem ter a resposta dos encaminhamentos feitos diante de determinadas situações complexas que atenderam, quando o correto seria que estivessem sempre sendo munidos das informações que dizem respeito ao acompanhamento dos indivíduos e famílias atendidas. Nesse sentido, está havendo uma lacuna em algo que é fundamental no trabalho dos CREAS, pois:

Seu empreendimento deve resultar na necessária articulação dos serviços especializados evitando dispersão e operando a referência e a contrarreferência com a rede básica de serviços de Assistência Social, com serviços das demais políticas públicas e com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Sua implementação exige mecanismos de

⁵⁸ Estas informações estão disponíveis em <<http://www.mds.gov.br/programas/redesuas/proteção-social-especial/centros-de-referência>>. Além deste, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais há um grande detalhamento dos serviços realizados no âmbito dos CREAS, como o Serviço de PSE para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, dentre outros serviços.

⁵⁹ A referência é uma função que se processa, no SUAS quando a equipe dos CRAS verifica as demandas presentes no território quanto às situações de vulnerabilidade e risco social e encaminha o usuário aos serviços, programas e projetos, de acordo com a demanda e a Contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade, ou seja, da PSE e garante a proteção social básica (BRASIL, 2009b).

gestão com fluxos correspondentes e específicos para institucionalizar essa articulação, o que representa um dos grandes desafios atuais para os municípios. (YAZBEK et al, 2010, p. 184).

Os CREAS, em São Luís, estão passando por um processo de capacitação para atendimento dos agressores, o que foi relatado pela maioria dos entrevistados como sendo algo que tem causado grandes polêmicas na análise das equipes técnicas, pois o atendimento dos CREAS é voltado para os sujeitos que tiveram seus direitos infligidos por alguma situação de maus tratos, violência física, sexual, abandono, etc., ou seja, é um atendimento voltado para as vítimas dessas situações.

Esse atendimento é voltado para os agressores dessas vítimas, mas por enquanto as equipes estão sendo somente capacitadas, o atendimento em si ainda não iniciou. Trata-se de um acompanhamento feito aos agressores logo após cumprirem sua pena, de modo que haja a sua reinserção social. No entanto, os técnicos questionam muito: “Não me sinto preparada para realizar esse tipo de atendimento.” (Informação verbal)⁶⁰ e “Como poderemos atender duas pessoas envolvidas numa mesma situação no mesmo espaço? É, no mínimo, constrangedor, fará a vítima lembrar de tudo que lhe aconteceu, algo, na minha opinião, desnecessário.” (Informação verbal)⁶¹.

Opinião diversa da dos técnicos, possuem os gestores entrevistados, os quais afirmaram que esse tipo de atendimento significa uma outra forma de olhar o agressor, de abordá-lo, sem culpabilizá-lo pelo que ele fez, pois a punição que lhe diz respeito, ele já cumpre através da pena que lhe foi imputada.

Segundo Yazbek et al (2010, p. 184), o CREAS “capta a presença de riscos sociais e previne sua ocorrência ou agravo,” então depreende-se que a maior situação de risco social quem enfrenta, certamente, é a vítima. Foi ela que teve seus direitos desrespeitados, foi agredida e não o agressor. A nosso ver, o trabalho de reinserção social com o agressor não deve ser realizado pelos CREAS. Torna-se muito complexo fazer conviver no mesmo espaço de atendimento a vítima e o agressor, uma vez que não se pode afirmar com veemência que quando o agressor retornar do cumprimento da pena, a vítima já não estará mais sendo atendida pela equipe técnica do CREAS.

⁶⁰ Dados relatados por S.F., CREAS.

⁶¹ Dados relatados por P. R., CREAS.

Em relação às condições de funcionamento para realizar os trabalhos dos CREAS, parte dos entrevistados destacou que o espaço físico é um problema, pois há constante mudança de local e os prédios são todos alugados. Não há sala adequada para atendimento psicológico de qualidade. Em apenas um CREAS visitado, observamos uma estrutura física de qualidade.

Outro grupo de entrevistados disse que o poder público disponibiliza espaços físicos adequados para o funcionamento dos CREAS, que atendem aos padrões das orientações técnicas⁶², o que denota que para este grupo a infraestrutura física é compatível com os serviços que são ofertados.

Entretanto, o que observamos condiz com a informação da maioria dos entrevistados, que o espaço físico dos CREAS é muito frágil e inadequado, pois as Orientações Técnicas enfatizam que:

Para promover uma acolhida adequada e escuta qualificada aos usuários, o ambiente físico do CREAS deve ser acolhedor e assegurar espaços para a realização de atendimento familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação que disponha dos espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser implantado em local improvisado. (BRASIL, 2011f, p. 81).

Para efetuar as visitas domiciliares, os técnicos dos CREAS dividem o carro e, na maioria das vezes, com o CRAS mais próximo de sua área de abrangência. Em algumas situações, já ficaram sem realizar visitas por falta de carro.

O quadro funcional é formado de Assistentes Sociais, Psicólogos, Advogados, Auxiliares Administrativos, Operacionais e Vigilante. As equipes técnicas dos CREAS em São Luís, de acordo com a NOB/SUAS, estão com um número maior de duplas de Assistentes Sociais, a NOB determina uma dupla, mas nos CREAS existem duas duplas, pois a Coordenação Geral compreende que o trabalho é de grande complexidade e que uma dupla apenas desse profissional não consegue dar conta de todas as demandas.

Ainda assim, um grupo de entrevistados afirmou que as equipes técnicas são reduzidas haja vista as situações de ameaça aos direitos dos cidadãos que o CREAS precisa atender.

⁶² Em 2011, foi lançado o material pelo MDS intitulado: "Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social".

Outro grupo de entrevistados ressaltou que as condições de funcionamento dos CREAS são muito boas, destacando que a SEMCAS dá apoio total para todas as ações que lá são desenvolvidas. Que sempre há carro para as visitas e que o espaço físico onde funcionam é adequado, correspondendo às expectativas dos usuários que os procuram.

Acerca da rede de serviços socioassistenciais dos CREAS, cumpre-nos esclarecer que a parceria com Entidades acontece no âmbito dos CRAS, que são as unidades públicas responsáveis pela proteção social básica. Os CREAS encaminham qualquer situação que diga respeito à proteção social básica para o CRAS mais próximo de seu território. A parceria com os CREAS se dá através das instituições componentes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)⁶³.

A articulação em rede é importante no âmbito dos CREAS, pois:

Identificadas as demandas cujo atendimento ultrapassem as competências do CREAS, as famílias e indivíduos devem ser encaminhados para acessar serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos. Estes encaminhamentos devem ser monitorados, no sentido de verificar seus desdobramentos, e discutidos com outros profissionais da rede que também atendam a família ou indivíduo. (BRASIL, 2011f, p. 60-61).

Concordamos com Yazbek e outros (2010, p. 181) que afirmam que:

A dinâmica de constituição da rede é, antes de qualquer coisa, uma decisão política que exige estratégias processuais deliberadas, alianças, adquirindo uma configuração quase contratual; há um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local, com sua cultura e organização social.

No contexto das Entidades parceiras ou componentes da rede pode haver sujeitos os mais variados possíveis com seus interesses distintos e que, muitas vezes, podem vir a entender que a sua parceria com a Política de Assistência Social se trata de uma forma solidária de “ajuda” aos mais necessitados. Incompreensões acerca da Política e de sua ótica de direitos ainda persistem e são dilemas a serem enfrentados, mas o envolvimento de todos na rede socioassistencial é importante para as ações da Assistência Social. Nessa rede, incluem-se, também, outras unidades públicas, como Postos de Saúde, por exemplo, tornando-se uma estratégia na gestão das políticas públicas, onde as ações e responsabilidades são distribuídas entre as Entidades e órgãos públicos componentes dessa rede. O propósito é a superação da fragmentação das ações no tocante às políticas sociais, o que não

⁶³ O SGD é composto pelos órgãos de Defesa de Direitos (Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas).

significa que o Estado agora resolveu se desresponsabilizar da proteção social e deixar que essa rede, com suas Entidades, assumam o protagonismo no enfrentamento e combate à pobreza.

Isto posto, as Entidades parceiras são consideradas pelos entrevistados como importantes no contexto dos territórios. Estão próximas da realidade local, assim como das famílias, dos indivíduos, constituindo-se como agentes de mobilização dos sujeitos locais, dentre outros atributos.

No que diz respeito à relação CRAS/CREAS/SEMCAS, parte dos entrevistados expôs que a SEMCAS enquanto órgão gestor deveria ter uma postura menos centralizadora, pois foi enfatizado que, muitas vezes, determinações simples que poderiam ser resolvidas nos CRAS e CREAS acabam ficando sob a subordinação da SEMCAS. No cerne dessa questão corroboramos com a premissa de que:

[...] não é mais possível a repetição de abordagens e práticas tradicionais, a lentidão trazida pela burocracia excessiva, o isolamento que leva à superposição, paralelismo e desperdício de recursos técnicos, financeiros e materiais. Aos gestores se impõe serem criativos e impulsionadores de inovação gerencial e operacional, abertos à colaboração e troca com outros gestores e entes governamentais. (BRASIL, 2008a, p. 39).

Outro aspecto reforçado por um grupo dos entrevistados foi o fato de que a SEMCAS, semanalmente, realiza reuniões e sempre convoca, em especial, os coordenadores de CRAS e CREAS para se fazerem presentes no órgão gestor. O repasse dos assuntos dessas reuniões, ainda, segundo estes entrevistados, nem sempre acontece no espaço dos CRAS e CREAS.

Foi ressaltado, ainda, por outro grupo de entrevistados, que a SEMCAS tem proporcionado a realização de capacitações para as equipes técnicas dos CRAS e CREAS, o que foi considerado por este grupo como sendo bastante positivo, pois através destas capacitações são atualizadas muitas informações acerca da Política de Assistência Social e do próprio SUAS.

Parte dos entrevistados, sobretudo os técnicos, afirmaram que o que ocorre é que como não se pode fechar os espaços dos CRAS e CREAS pela demanda de atendimento que é grande, para os técnicos se capacitarem é feita uma escala de modo que todos tenham acesso às capacitações.

Nós, técnicos dos CREAS, muitas vezes não podemos estar, com frequência, nessas capacitações, pois nossa demanda elevada não permite que estejamos nesses espaços e isso é preocupante, pois para nós é

importante termos acesso a informações atinentes ao SUAS, de modo geral, e aos próprios CRAS e CREAS (Informação verbal)⁶⁴.

Dos técnicos entrevistados, apenas uma parte tem condições de participar efetivamente das capacitações, uma vez que a convocação da SEMCAS para estas ações de capacitação, reuniões, dentre outras, são muito rápidas e, às vezes, quando ficam sabendo das atividades, estas já aconteceram.

Ainda sobre as capacitações, um grupo de entrevistados enfatizou que quando é contratado pessoal externo (que não pertence ao quadro da SEMCAS), as capacitações são excelentes, mas quando é o pessoal interno, a qualidade deixa a desejar.

No que concerne ao planejamento das ações, um grupo de entrevistados informou que antes era efetuado mensalmente e que passou a ser anual. Os entrevistados afirmaram que quando ocorria mensalmente, era mais fácil cobrar do órgão gestor as suas incumbências, agora como é feito anualmente, consta só no papel, pois no momento em que a ação está prestes a ser realizada, a SEMCAS desautoriza, como já aconteceu várias vezes, segundo relatos desse grupo:

No carnaval, por exemplo, a SEMCAS não pode apoiar em nada, tivemos que correr atrás de parceria com as Entidades da Rede mesmo, parece que CRAS e SEMCAS são coisas distintas (Informação verbal)⁶⁵.

Já organizamos passeios com os grupos de convivência de crianças e quando as crianças estavam aqui, todas arrumadas esperando para sair, foi comunicado em cima da hora que a SEMCAS não liberou o transporte, sendo que no dia anterior foi checado se estava tudo certo para a ação. Isso é um tremendo desrespeito, com todos, usuários, técnicos, enfim [...] (Informação verbal)⁶⁶.

Muito do que é planejado não ocorre, o que, aliás, pode ocorrer em qualquer planejamento, que algo previsto não aconteça, mas no caso do planejamento dos CRAS e CREAS as ações previstas não são realizadas porque não houve recursos para realizá-las, recursos que, diga-se de passagem, foram orçados, porque, na maioria das vezes, o que dependeu do órgão gestor para acontecer não teve o seu devido apoio, dentre outras situações.

Observamos que, em alguns CRAS, as ações acontecem mesmo sem o devido apoio da SEMCAS, uma vez que existem equipes técnicas com parcerias fortalecidas nos territórios, o que contribui bastante para que as atividades

⁶⁴ Dados relatados por S. R., CREAS.

⁶⁵ Dados relatados por P. B., CRAS.

⁶⁶ Dados relatados por G.O., CRAS.

aconteçam, como, por exemplo, foi citado por um dos técnicos do CRAS Sol e Mar que:

O CRAS Sol e Mar tem parcerias com a CID'S (órgão estadual) que libera ônibus para as atividades, fornece o auditório para as palestras com as famílias, consegue lanche, telão para fazer cinema na comunidade (que é um projeto desse CRAS); articulação com a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP) para limpeza e arrumação de espaços quando querem realizar eventos como o São João; da mesma forma, ocorre com a Cit Luz (iluminação para festas); Polícia Militar; Secretaria Municipal de Transporte e Urbanismo (SEMTUR), para o São João; articulação com o Exército que fornece 50 vagas para sua Colônia de Férias, articulação para conseguir madeira, etc (Informação verbal)⁶⁷.

Montaño (2002) afirma que a função das “parcerias” entre o Estado e as ONGs, organizações sociais, não é compensar, mas sim encobrir o que o Estado não vem fazendo no que concerne à provisão social, o que acaba gerando uma aceitação da população acerca dessa situação, sendo uma estratégia da reestruturação do capital.

Acerca dessa afirmação, pensamos que as parcerias não podem tomar o lugar do Estado na área social, mas o trabalho desenvolvido pelas entidades parceiras possui sua relevância, produzindo resultados significativos na vida das famílias, da população atendida. Um exemplo disso é a atuação histórica da Pastoral da Criança⁶⁸ que contribuiu bastante para o combate à desnutrição no país por meio do trabalho de seus agentes pastorais, sendo parceiros importantes das Políticas de Saúde e Assistência Social; não se pode negar que a parceria causou impactos e nem se pode afirmar que essa ação é um exemplo de “desresponsabilização” estatal.

A respeito dos trabalhadores da Política de Assistência Social que se encontram na SEMCAS, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a maioria dos servidores do quadro da SEMCAS são contratados temporariamente.

Essa realidade denota uma situação bastante angustiante no contexto dos serviços públicos, que é a contratação de funcionários que, muitas vezes, por ter vínculo temporário não assumem o devido compromisso com suas atribuições, e isso angustia ainda mais quando diz respeito à Assistência Social, posto que quem vai lidar com os usuários dessa Política, que já são pessoas em situação de

⁶⁷ Dados relatados por H. A., CRAS.

⁶⁸ A pastoral da Criança vincula-se à Igreja Católica e realiza, em todo o Brasil, ações voltadas para o combate à desnutrição, prestando orientações às famílias sobre a alimentação adequada a ser fornecida às crianças de 0 a 6 anos, evitando que elas venham a óbito e que ocorram altos índices de mortalidade infantil. A farinha da multimistura é um destaque nesse combate.

pobreza, com vínculos fragilizados e/ ou rompidos, precisa ter uma qualificação técnica e, na maioria das vezes, os contratos no serviço público se devem à troca de favores.

Sobre essa questão de vínculos temporários de trabalho, pode-se dizer que a reestruturação produtiva do capital tem promovido seus impactos na redefinição das relações institucionais de produção e de trabalho e essa redefinição repercute na precarização do trabalho, nos vínculos fragilizados de trabalho, na inserção do trabalhador nos mercados informais. Nesse contexto,

[...] tal movimento faz-se com o claro intuito de reduzir os chamados custos variáveis, ou de mão-de-obra, dentro do custo total da produção, fazendo-se a partir da diminuição do número de postos de trabalho (existentes e gerados). (PORTO, 2007, p. 8).

A falta de continuidade nas ações foi mencionada por um grupo de entrevistados como sendo algo que compromete o alcance dos objetivos da Política de Assistência Social, pois quem tem vínculo temporário, na gestão seguinte, se seu candidato que está no poder não se eleger poderá ser mandado embora e, então, outro profissional é que irá desenvolver os serviços assistenciais e, certamente, não dará continuidade às ações planejadas pela gestão anterior.

Por isso, na NOB/SUAS (2006, p. 13) há a seguinte afirmação:

De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente.

A realização de concurso público permite maior qualidade na execução dos serviços sociais, pois os profissionais aprovados, ao longo do trabalho, terão capacitação continuada, sistemática, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços à população. Além disso, a PNAS 2004 preconiza que a gestão da Assistência Social supõe, dentre outras coisas, a qualificação dos recursos humanos nela envolvidos. Entendemos, com isso, que se a rotatividade entre os profissionais for muito grande, os recursos humanos serão capacitados, mas não darão continuidade às ações, e os profissionais com vínculo efetivo terão maior envolvimento com a Política, com capacitação permanente para exercer um trabalho de qualidade.

Na SEMCAS, os profissionais efetivos da Política de Assistência Social são os Assistentes Sociais e Psicólogos, sendo que muitos destes já abdicaram do concurso por outros empregos com melhor salário; os demais trabalhadores da Política são contratados ou possuem cargos de confiança.

Um grupo de entrevistados afirmou que os salários que recebem para desempenhar suas atribuições são muito baixos, aquém para a quantidade de ações que são demandadas dentro de cada projeto ou programa social, mas mesmo assim, existem profissionais bastante comprometidos, como nesse relato:

O salário dos técnicos é reduzido demais, o dos Coordenadores, então, nem se fala, mas nossa Coordenadora parece que nem lembra dessa questão salarial, aprendemos muito com ela, com a remuneração que recebe consegue ter ânimo, entusiasmo, compromisso e desenvolver as ações do CRAS, fortalecendo as parcerias, passando por cima dos obstáculos e fazendo a coisa acontecer (Informação verbal)⁶⁹.

Outro grupo de entrevistados também relatou que os coordenadores de CRAS e CREAS, bem como os técnicos, recebem salários muito baixos e que há uma luta travada no âmbito interno da SEMCAS, no intuito de fortalecê-los.

Os Assistentes Sociais que trabalham na SEMCAS já estão exercendo suas funções cumprindo as 30 horas semanais, de acordo com o Projeto de Lei n. 12.317/2010, que regulamenta que os Assistentes Sociais devem trabalhar em regime de 30 horas semanais sem acarretar perdas salariais.

Outro ponto abordado nas entrevistas foi a articulação entre a Política de Assistência Social e as demais políticas públicas em nível municipal e estadual. As respostas dadas enfatizaram a articulação que ocorre devido às condicionalidades do PBF, sendo a Educação e a Saúde as respectivas políticas que determinam essas condicionalidades. Então, devido o acompanhamento das famílias para verificação das condicionalidades, a articulação mais significativa dos CRAS é com o PBF.

Foi ressaltado por uma das entrevistadas que a Secretária Municipal da SEMCAS convocou todas as demais Secretarias Municipais para assinarem um Protocolo Interinstitucional, por entender que a Política de Assistência Social não se faz isolada, mas em consonância com as demais políticas públicas, cada uma delas tem suas atribuições e pode contribuir para o enfrentamento da pobreza. Assim, existem ações que cada política pública deve realizar dentro desse Protocolo, que se trata de um documento formal, onde todos têm suas respectivas

⁶⁹ Dados relatados por M. A., CRAS.

responsabilidades junto com a Assistência Social. Uma das gestoras mencionou algo interessante numa breve análise acerca desse Protocolo:

Não deveria ser preciso se convocar as demais políticas públicas para assinatura de um documento que as “obriga” a se articular com a Política de Assistência Social, uma vez que vivemos em um contexto de descentralização, municipalização, intersetorialidade, deveria ser natural que todas as políticas soubessem que têm obrigações no que diz respeito aos problemas sociais, que a Assistência Social sozinha não resolverá esses problemas (Informação verbal)⁷⁰.

Concordamos que não há necessidade de elaboração de Protocolo para que a intersetorialidade entre as políticas públicas seja concretizada, mas como ainda é muito difícil essa articulação, faz-se necessário o uso de estratégias que garantam que cada política pública realize ações que fortaleçam os direitos de cidadania dos segmentos pobres em detrimento de ações conservadoras e práticas assistencialistas.

A SEMCAS articula-se, ainda, com a Secretaria Municipal da Cultura, durante as festividades juninas e no carnaval; com a Secretaria Municipal de Esporte, através das escolinhas de futebol que existem em alguns CRAS; com o Instituto de Paisagismo Urbano (IMPUR); espaço do Parque do Bom Menino, para as ações com idosos; com a SEMED, através do Programa de EJA, disponibilizando professores, materiais para adultos e idosos (do PBF e de outros programas), que ficam muito satisfeitos em participar, inclusive tendo uma elevação da sua autoestima devido ao aprendizado que obtêm. Além destas parcerias, articula-se também com o Circo da Cidade para atividades e festividades; com o Teatro Municipal, com a Defesa Civil, vinculada à Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC), no mapeamento de áreas de risco em épocas de chuvas, alagamentos, etc., para que as famílias atingidas, desalojadas e desabrigadas possam ser cadastradas para receber o Aluguel Social⁷¹.

Parcerias com o Governo do Estado não foram mencionadas, a não ser por parte de um CRAS que está negociando o empréstimo de um prédio, que

⁷⁰ Dados relatados por S.P., CREAS.

⁷¹ O aluguel social constitui manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. **2) Base legislativa: a) Legislação Federal:** - Lei nº 8.742/93 (LOAS): Prevê a possibilidade de criação de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. “art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. Disponível em: <<http://defensoriapublicanovafriburgo.blogspot.com.br/2011/02/informacoes-sobre-o-aluguel-social.html>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

pertence à antiga SEDES, hoje vinculada à SEDIHC, para o seu funcionamento no território.

Diante da realidade ora apresentada, a seguinte colocação de Yazbek (2012, p. 26) é bastante salutar, ao dizer que:

Para alcançar seus objetivos, propõe-se que a Política de Assistência Social seja realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender às demandas de seus usuários. Isto significa que o destinatário da ação social deve ser alcançável pelas demais políticas públicas. Não podemos esquecer que o sujeito alvo dessas políticas não se fragmenta por suas demandas e necessidades, que são muitas e heterogêneas. Estamos tratando das condições de pobreza que afetam múltiplas dimensões de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias.

Ademais, se as políticas públicas realmente atuarem de forma integrada, os cidadãos podem acessar serviços e benefícios públicos de qualidade, pois “[...] haverá articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinadas áreas passam a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns.” (NASCIMENTO, 2010, p. 97).

Constitui-se um desafio para a implementação das políticas públicas a dimensão intersetorial, sendo necessário refletir sobre as possibilidades e limites desta intersetorialidade, pois na formulação de uma política sempre existem interesses diversos, conflitos que ficam expostos, mas, segundo Silva (2008 apud NASCIMENTO, 2010, p. 5), “[...] torna-se, possível vislumbrar novas formas de democratização das relações internas ou do que pode ser chamado ‘politização’ da administração enquanto arte da negociação entre diferentes atores.”

No âmbito do SUAS, em São Luís, foram destacados vários elementos importantes que ora se configuram como limite e ora, como possibilidade e que incidem sobre a dinâmica da Assistência Social em São Luís.

Grande parte dos entrevistados destacou as inovações trazidas pelo SUAS através da matricialidade sociofamiliar; da territorialização que aproxima os serviços das comunidades, dos grupos familiares; a divisão dos serviços em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial; a interlocução entre as políticas públicas; o fato de o SUAS materializar a LOAS, legitimando a Política e colocando-a como direito do cidadão, dever do Estado.

Sem dúvida nenhuma houve avanço no que cabe à defesa dos direitos sociais, mesmo que muito ainda deva ser feito, e ainda que haja um contexto mais

amplo que restringe os investimentos sociais e que ocasiona, muitas vezes, a precarização na constituição dos sistemas de proteção social.

O Manual do PAIF, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, também foi considerado por um grupo de entrevistados como uma possibilidade, pois tem contribuído em demasia para a organização, compreensão desses serviços e serve como um instrumento de trabalho que a todo instante esclarece sobre a Política.

Dentre as possibilidades que se constituem ações que devem vir a acontecer, foram destacadas: a melhoria na articulação com as demais políticas públicas e também a articulação interna; a melhoria salarial; a melhoria na qualificação/ capacitação dos profissionais; a avaliação dos instrumentais de atendimento aos usuários, os quais desconsideram aspectos relevantes da realidade dos usuários, devendo ser revistos pelas equipes técnicas.

A existência dos CRAS itinerantes foi colocada como uma possibilidade, pois a equipe técnica dos mesmos se desloca até as áreas/Povoados mais distantes da capital, na zona rural e lá preenchem o CadÚnico de muitas famílias, fazem encaminhamentos para a rede local, realizam diversos atendimentos aos usuários da Política.

A redução da evasão escolar foi destacada também como uma possibilidade de atuação da Assistência Social, porém houve uma ênfase de que essa evasão se dá por medo de os beneficiários perderem seu benefício da Bolsa Família, pois a frequência escolar exigida de 85% é uma das condicionalidades para a permanência no Programa.

Quanto aos limites citados podemos adiantar que são muitos e maiores que as possibilidades apontadas nas entrevistas. O primeiro diz respeito ao repasse dos recursos, pois falta dinheiro para a realização das ações no âmbito da Política, o que mais uma vez reforça a tendência de ser priorizado o econômico em detrimento do social, atribuindo montante de recursos insuficientes para programas sociais. As ações precisam acontecer, com prazos, público-alvo, material, mas o que ocorre é que muitas vezes por falta de recursos não são realizadas e os Relatórios ficam repletos de ações previstas, mas não realizadas, o que muitas vezes causa a impressão de que houve falta de compromisso dos técnicos com as ações quando, na verdade, o que faltou mesmo foi o dinheiro para executá-las.

A infraestrutura para atendimento nos CRAS é outro entrave, pois a maioria destes ficam em prédios alugados, conforme já fora mencionado, o que atrapalha a maior proximidade com a comunidade, pois a mudança de casa é constante.

As condições de trabalho tanto nos CRAS quanto nos CREAS são outro limite apontado nas entrevistas e que, inclusive, já foi citado em outros momentos, como a logística que é insuficiente para a realização de um atendimento de qualidade aos usuários; a falta de autonomia dos profissionais que, para tudo que têm de realizar precisam recorrer à SEMCAS para autorizar e, às vezes, são situações em que isso é desnecessário.

Nesse sentido, um dos técnicos reflete que “Deve-se caminhar bastante para que se avance dentro do que o MDS preconiza no âmbito do SUAS.” (B. A., CRAS).

As muitas atribuições por parte do SUAS às equipes técnicas são uma referência de que a atuação dessas equipes é de vital importância no atendimento aos usuários da Assistência Social, porém, o fato de a equipe ser reduzida, na maioria das vezes, dificulta um atendimento de qualidade aos indivíduos e às famílias.

A falta de Psicólogos nas equipes técnicas também é um limite. Deve haver mais contratação desses profissionais, pois as famílias buscam o seu atendimento e, muitas vezes, não encontram, só há um Psicólogo em cada CRAS, e estes geralmente trabalham só um turno.

Além disso, a rede socioassistencial é insuficiente para atender as demandas, o que também dificulta no atendimento aos usuários.

Um aspecto enfatizado por parte dos entrevistados foi o fato de os sistemas do CadÚnico ainda estarem centralizados na SEMCAS, o que foi configurado como um limite, pois o envio dos dados poderia ser feito pelos próprios CRAS, mas o que vem ocorrendo no seu interior é apenas o cadastro inicial; todo o procedimento de lançamento dos dados das famílias no sistema é realizado na SEMCAS e, com isso, as famílias têm que se deslocar até esta Secretaria para obter informações mais detalhadas sobre o seu cadastro/ recadastro. Isso tem ocorrido, também, na visão desse grupo de entrevistados, por falta de recursos para que esse atendimento aconteça nos CRAS.

Aí as famílias que já não têm como se deslocar até o São Francisco onde fica a SEMCAS ficam desprovidas do direito de ter informação sobre o andamento do recebimento do benefício da Bolsa ou sobre qualquer outra situação referente ao mesmo (Informação verbal)⁷².

Outro limite apontado foi em relação ao PBF. Foi dito que:

O PBF parece que não avança no seu propósito de redução da vulnerabilidade das famílias, ele tem pontos positivos, como o interesse das crianças pela Escola, mas não há um despertar do interesse das famílias por outra coisa. Com os cursos do Programa Nacional de Capacitação Tecnológica (PRONATEC) houve um despertar inicial para os usuários do PBF, talvez isso traga resultados bons. Deve-se realizar parcerias, após os cursos, para encaminhar as pessoas para empregos formais (Informação verbal)⁷³.

Essa é uma análise feita pelo técnico acerca do PBF, que se constitui como um programa da proteção social básica, de transferência monetária às famílias⁷⁴, já exposto anteriormente, inclusive, como um programa que, muitas vezes, torna-se a principal demanda no contexto dos CRAS.

Segundo Silva, Yazbek e Di Giovanni (2004), existem limites na estruturação dos Programas de Transferência de Renda; dentre estes, cabe frisar a desarticulação desses programas de uma política macroeconômica de distribuição da riqueza socialmente produzida aliada à geração de emprego e renda que desvinculará esses programas do viés compensatório.

É considerado pela maioria dos entrevistados que o PBF contribui para as famílias beneficiárias no que tange à sua sobrevivência, contribuindo para amenizar a situação de pobreza de muitas famílias no Brasil, mas sabemos que não são somente esses programas que serão capazes de superar a pobreza e a miséria em que vivem milhões de brasileiros.

Em se tratando das políticas sociais no Brasil, Silva, Yazbek e Di Giovanni (2004, p. 216) destacam a necessidade de um novo formato em sua implementação e incluem nessa análise os Programas de Transferência de Renda. Então, para esse novo formato afirmam que:

[...] três aspectos devem ser considerados: a) que o montante do valor monetário do benefício seja suficiente para gerar impactos reais na vida das famílias; b) que seja permitido que as famílias decidam como gastar o

⁷² Dados relatados por P. C., CRAS.

⁷³ Dados relatados por D.R., CRAS.

⁷⁴ O valor do PBF foi reajustado em 2011 pela Presidente Dilma Roussef como medida para combater a extrema pobreza no Brasil. O reajuste foi de até 19,4%, A correção que corresponde à faixa etária de até 15 anos chegou a 45%. Assim, o valor médio dos benefícios passou para R\$115,00 e o valor e o valor para as famílias pode variar de R\$32,00 a R\$242,00. Esse reajuste foi consolidado no Plano Brasil sem Miséria, e o PBF junto com a Inclusão Produtiva e os Serviços Sociais Básicos são eixos programáticos desse Plano (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

dinheiro recebido, podendo ser acompanhadas por ações sócio-educativas que as capacitem para a vida pessoal, social e o exercício da cidadania; c) que sejam mantidas condições de contrapartidas capazes de fortalecer essas famílias em direção de sua autonomização, como manutenção de crianças e adolescentes em escolas; frequência de crianças de até 6 anos a postos de saúde e de gestantes a serviços de pré-natal; participação de adultos analfabetos em cursos de alfabetização e em cursos de preparação para o trabalho, além de encaminhamentos dos membros da família aos serviços que garantam o atendimento de suas necessidades básicas.

Diante da realidade apresentada acerca da Assistência Social em São Luís, retomamos uma discussão relevante que Raichelis (1998, p. 271) levanta sobre esta política, que é o desafio de “constituir-se como política e o de realizar-se como pública”, pois existem grandes impasses em relação à constituição de esferas públicas democráticas no Brasil e isso se acirra mais ainda em se tratando de políticas de proteção social, haja vista as transformações no campo econômico, no âmbito do capitalismo mundial, bem como as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no cerne dessas transformações.

A autora destaca que existem práticas de burocracia governamental no campo da Assistência Social, e em muitos relatos, durante a pesquisa, observamos isso, inclusive no que concerne à realização das ações no âmbito dos CRAS, aos entraves que se encontram na maioria das vezes na atuação da SEMCAS, enquanto órgão gestor municipal, que não possibilita/ facilita a realização das ações previstas e necessárias.

Percebemos, analisando o SUAS no município de São Luís, que aqui não se encontra diferente da realidade do país afora, posto que há, ainda, uma frágil institucionalidade da Política Pública de Assistência Social, devido à historicidade, ao clientelismo e paternalismo ainda presentes. Observamos uma estrutura frágil do órgão gestor diante do que o SUAS estabelece. As equipes técnicas não conseguem realizar com qualidade a prestação dos serviços sociais, o que esbarra na ausência de uma operacionalização mais eficaz que dê respostas mais rápidas às situações de riscos e vulnerabilidades que se apresentam nos territórios.

Os CRAS e CREAS se encontram localizados em áreas vulneráveis, onde há situações de desemprego, violência, pobreza, abuso sexual, etc., no entanto, o espaço físico destas unidades estatais ainda não é o mais adequado, como já vimos. Os prédios são alugados, não há estrutura para a realização de oficinas educativas com grupos ampliados, quando há necessidade de fazê-las se recorre às Entidades parceiras. Além disso, a logística para os atendimentos, como a oferta de

lanche durante as atividades, telefone, impressora, recursos materiais, veículo para visitas domiciliares, etc., é bastante frágil; num município que está em gestão plena da Assistência Social e se configura como metrópole, como é o caso de São Luís, essas questões poderiam estar bem mais organizadas.

Nesse contexto, devem ser muitas as dificuldades que a instância de controle social da Política Municipal de Assistência Social de São Luís, que é o CMAS vem enfrentando, pois como constatamos não tem realizado o acompanhamento devido às ações tanto dos CRAS quanto dos CREAS, fiscalizando situações como as mencionadas acima e solicitando esclarecimentos do órgão gestor, além de solicitar uma melhor organização dos serviços da proteção social básica e da proteção especial.

Raichelis (1998, p. 285) salienta acerca dos Conselhos que:

O grande desafio consiste, assim, em consolidar os conselhos não só como um espaço político aberto, de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representados, mas como canais de ativação da presença daqueles em nome dos quais o discurso da Assistência Social busca seu reconhecimento. A importância da criação de sistemas de articulação, comunicação e informação horizontalizadas junto aos Conselhos, fóruns e forças sociais nos estados e municípios adquire hoje importância estratégica de publicização das práticas no âmbito da Política de Assistência Social.

A importância estratégica dos Conselhos, mencionada acima, tem apresentado lacunas no espaço privilegiado de implementação e execução da Política de Assistência Social, em São Luís, conforme será analisado no item seguinte. Dessa forma, a Política de Assistência Social tem expandido seus serviços, programas e projetos, mas a condição necessária para que os mesmos sejam executados respeitando a dignidade dos seus usuários tem se confrontado com retrocessos que emperram esta Política no sentido de torná-la efetivamente garantidora de direitos.

Constatamos, no presente estudo, que tanto gestores quanto técnicos da SEMCAS compreendem a Política de Assistência Social. Têm conhecimento de suas normativas, e veem o SUAS como um avanço, porém com muitos limites para o seu desenvolvimento, dentre estes, o financiamento restrito que ocasiona, por sua vez, a falta de estrutura adequada para o desenvolvimento dos serviços de proteção social básica e especial, no âmbito dos CRAS e CREAS, e isso, ao invés de consolidar a Política, ao contrário, dificulta a sua operacionalização e limita o bom atendimento de seus usuários.

Assim, podemos considerar que a Política de Assistência Social possui inúmeros desafios que, uma vez solucionados, contribuirão para a sua melhor execução e atendimento à população demandatária, posto que:

A consolidação da Assistência Social enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade da Assistência Social na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referenciais da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Essa convivência entre culturas políticas com perspectivas divergentes e contrárias apontam para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente considerando-se as influências de determinações que se situam para além do campo específico da Política da Assistência Social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (COUTO et al, 2010, p. 253-254).

4 O CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de São Luís (MA) na perspectiva dos conselheiros, gestores e técnicos municipais da Política de Assistência Social à luz do SUAS

A busca pela participação social tem levado as classes populares a se mobilizar ainda mais pela construção da Assistência Social como política pública para efetivação de direitos.

Os avanços ocorridos com a Assistência Social, ao longo dos anos, com a institucionalização do SUAS e com a sua inserção no Sistema de Seguridade Social não contributivo, nos movem à reflexão de como podem ser construídos espaços efetivos de controle social dessa Política, no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, de modo que é, nesse contexto, que pretendemos analisar que controle social tem direcionado as decisões concernentes à Política de Assistência Social no município de São Luís (MA), espaço de realização de nossa pesquisa empírica.

Nesse sentido, há uma série de atribuições que os Conselhos da Assistência Social precisam desempenhar e que demonstram a complexidade da atuação dos conselheiros, bem como as implicações legais, conceituais, políticas, normativas que envolvem esta atuação (RAICHELIS, 2011).

Analisar o CMAS de São Luís (MA) implica apreender suas especificidades, seu significado no contexto do SUAS, situando-o no campo mais amplo de determinações conjunturais, e como instância de exercício do controle social de uma política pública setorial.

Os Conselhos de Assistência Social possuem suas Leis de Criação nas respectivas esferas, municipal, estadual e federal, e apresentam-se como avanços, inovações democráticas na forma de decidir sobre a Política Pública de Assistência Social, deliberando sobre esta e sobre o uso de seus recursos públicos.

Sabemos que existem limites impostos à participação e ao controle efetivo, mas é nesse contexto de embates, discussões, desafios, possibilidades que o SUAS vem se construindo e que as instâncias de acompanhamento e controle social da Política de Assistência Social vem se organizando e, assim, a representação dos cidadãos deve ser ampliada e os Conselhos como espaços de controle social devem possibilitar essa representatividade e as negociações pertinentes à Política e aos direitos dos segmentos sociais vulnerabilizados pela pobreza.

Neste capítulo é desenvolvida uma análise da atuação do CMAS de São Luís na perspectiva do SUAS, procurando estabelecer uma relação com o que foi exposto anteriormente acerca da implementação da Política de Assistência Social em São Luís, também no âmbito do SUAS.

O CMAS de São Luís (MA) foi criado através da Lei Municipal n. 3.507, de 07 de maio de 1996, sendo vinculado ao órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social de São Luís, constituindo-se como um órgão colegiado, deliberativo, normativo e fiscalizador dessa Política.

O marco legal fundante do controle social na sociedade brasileira é a CF 1988, em seus artigos 203 e 204 que normatizam a atuação das políticas públicas através das diretrizes: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, art. 204, inciso II).

Reconhecer os avanços no campo da Política Pública de Assistência Social faz-se necessário, inclusive para entendermos que há alterações no tratamento desta Política. Entretanto, Martins (2009, p. 7) chama a atenção para que haja uma “permanente vigília e mobilização da sociedade nesse processo, especialmente daqueles que defendem os compromissos com a justiça social e a democracia”. Dessa forma, este controle pressupõe a participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Sposati (2009 apud COUTO et al, 2010) pontua que a Assistência Social, assim como toda política social, constitui-se um campo de forças, onde há

interesses distintos, tradições e esta não foge do movimento histórico de forças sociais, sendo necessário conhecer e compreender as implicações que isso traz no contexto da sociedade brasileira.

A concepção de controle social que norteia nosso estudo é a exercida pelas classes populares. Estas, através da sua organização e das lutas já deflagradas, conseguiram a provisão de bens e serviços sociais como direitos, e, além disso, têm participado nas instâncias de controle social das políticas públicas, os chamados Conselhos.

As diferentes realidades nacionais, segundo Mézáros (1993, p. 28), foram produzidas sob o “férreo controle do capital”. O sistema hegemônico mundial é contraditório, autodestrutivo, acumula tensões e os grupos dominantes cada vez mais têm lançado mão de estratégias para manter o controle social, para que as populações afetadas por esse sistema não percebam as mazelas que este produz.

Valla (1993 apud LOPES, 2001) compreende que o controle social é uma disputa democrática e a participação popular envolve o controle social, pois se constrói uma possibilidade de que as classes populares organizadas interfiram sobre o orçamento das políticas públicas, dentre outras questões, o que contribui para que setores historicamente excluídos dos processos decisórios sejam inseridos nestes processos e na definição do rumo das políticas públicas.

Para Souza (2006), o controle social não é apenas uma lei geral por um direito adquirido. Para o autor, a sociedade civil, que percebe diretamente no seu cotidiano a efetividade ou não das políticas públicas bem como as lacunas deixadas por estas políticas, é que deve potencializá-las, participando da sua implementação.

O controle social enquanto processo político investe nos sujeitos da sociedade civil prerrogativas, para que estes intervenham nas decisões do governo (CAMPOS, 2006). Para isso, faz-se necessário que os sujeitos coletivos, por meio dos canais de participação e dos instrumentos institucionais tornem-se protagonistas na arena pública, a fim de que viabilizem o atendimento de suas necessidades.

Na sociedade capitalista, a ênfase no individual em detrimento do coletivo dificulta o controle social.

Nesse sentido, é preciso estabelecer uma correlação de forças e a visibilidade social deve ser fortalecida na esfera pública. Uma visibilidade não somente para os diretamente envolvidos, mas para todos os que são afetados pelas decisões políticas e são os espaços públicos de representação os lócus privilegiados

para promover essa visibilidade social das ações dos governos (RAICHELIS, 2000). O conflito social é inerente a esse movimento de correlação de forças:

Contudo, para que esses conflitos sejam explicitados é necessário torná-los visíveis no espaço público, que é o lugar por excelência onde os projetos sociais podem se confrontar e se diferenciar, as pactuações podem ocorrer, as alianças estratégicas podem ser estabelecidas. (RAICHELIS, 2000, p. 9).

Assim, parcelas de poder do Estado são transferidas para a sociedade civil organizada, com uma nova institucionalidade onde as classes populares assumem um papel fundamental nos espaços constituídos que têm nos Conselhos a estratégia privilegiada.

No âmbito da Política de Assistência Social, são atribuições dos Conselhos de Assistência Social a deliberação e fiscalização da execução da Política e de seu financiamento. Campos (2009, p. 24) assevera que:

Em tese, o ideal que orienta a constituição dos Conselhos de Assistência Social está comprometido com a participação direta da sociedade nos assuntos de governo, destacando-se entre suas principais virtudes a influência que a sociedade civil pode exercer na agenda do governo.

No Estado do Maranhão, a atuação dos Conselhos tem crescido muito, pois, segundo dados do CNAS e do próprio CEAS, o Estado já possui 217 Conselhos Municipais de Assistência Social funcionando nos 217 municípios⁷⁵ e atuando no acompanhamento dessa Política, fato que destacamos como sendo positivo para a Política de Assistência Social.

O CMAS de São Luís é a instância que exerce o controle social da Política de Assistência Social em São Luís. Possui 20 membros titulares e 20 membros suplentes, tanto do poder público quanto da sociedade civil, sendo de composição paritária.

Atualmente, funciona na Casa dos Conselhos, localizada à Rua da Saavedra, n. 160, Centro, São Luís. Na Casa dos Conselhos de São Luís, funcionam 09 Conselhos: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Municipal da Juventude; Conselho Municipal da Condição Feminina; Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência; CMAS; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Afrodescendente.

⁷⁵ Disponível em: <<http://imirante.globo.com/noticias/2011/09/27/pagina286295.shtml>>. Acesso em: 30 out. 2012.

A gestão do CMAS foi renovada em 2010 e finalizou em 2012, podendo ainda haver uma recondução dos cargos, conforme o que dispõe o Regimento Interno do Conselho.

O CMAS de São Luís possui em sua estrutura organizacional uma Diretoria Executiva, uma Coordenação Executiva, duas Assessoras Técnicas, compostas por Assistentes Sociais, dois Agentes Administrativos, as Comissões de Trabalho e o Plenário.

Nessa estrutura, cabe frisar o que realiza cada uma delas:

- Plenário: é o conjunto dos conselheiros reunidos para discutir as pautas e deliberar sobre a Política de Assistência Social no município;
- Diretoria Executiva: constitui-se dos eleitos, entre os conselheiros, para os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Secretária (o) e 01 Tesoureiro (a);
- Comissões de Trabalho: Políticas Públicas, Normas, Controle e Financiamento, Comunicação e Mobilização, Documentação e Fiscalização;
- Coordenação Executiva: formada por profissional de nível superior que coordena as atividades técnicas e administrativas do CMAS;
- Assessoria Técnica: formada por Técnicos (as) que assessoram a Coordenação Executiva e o Conselho;
- Apoio Administrativo: profissionais de nível médio que colaboram na gestão administrativa do CMAS.
- Estagiários: compõem a estrutura organizacional do CMAS, mas no momento não há estagiários neste Conselho.

O ano de 2009 foi considerado, segundo análise da Assessoria Técnica do Conselho, como um momento difícil, de transição de gestão, ocorrendo, inclusive, uma desmobilização do Conselho.

Já em 2010, ocorreram capacitações para os membros conselheiros sobre suas atribuições, sobre a gestão da Política de Assistência Social, o SUAS, dentre outras temáticas e, em 2011, houve, em março, um momento também de capacitação envolvendo todos os conselheiros e a SEMCAS.

Os principais documentos normativos do CMAS são o Projeto de Lei n. 3.507, de 1996, que institui o CMAS de São Luís e o Regimento Interno.

No que tange ao Projeto de Lei que institui o referido Conselho, convém frisar que o mesmo obedece ao que preconiza o Art. 16 da LOAS, que estabelece que: “Os Conselhos são instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

O CNAS possui um documento que orienta os Conselhos de Assistência Social para atualização de suas Leis de criação e o CMAS de São Luís está em fase de reformulação da sua Lei com base nessas orientações.

A Lei que institui o CMAS de São Luís estabelece, dentre outras, questões importantes como a natureza, finalidade e competências do Conselho que estão contidas na LOAS, mas precisa ressaltar o que está contido também na PNAS 2004, nas Normas Operacionais, NOB/SUAS (BRASIL, 2005; 2006), e Resoluções do CNAS.

A Lei define também a composição do Conselho, entre titulares e suplentes, garantindo a paridade entre estes; a estrutura administrativa, composta pela Secretaria Executiva e as Comissões Temáticas.

A composição do CMAS de São Luís apresenta, no que se refere ao poder público, a seguinte composição:

I - Dez representantes do Poder Público, assim distribuídos:

- a) O titular do órgão municipal responsável pela Coordenação da Política de Assistência Social;
- b) O titular do órgão municipal responsável pelo planejamento;
- c) Os titulares dos órgãos municipais nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Previdência, Produção e Abastecimento, Habitação e Assistência à Criança e ao Adolescente;
- d) Um representante da Câmara Municipal de São Luís, membro da Comissão de Assistência Social na Câmara.

Dentre as representações do poder público, a Lei que institui o CMAS de São Luís supõe a participação da Câmara Municipal de São Luís, sendo um membro da Comissão de Assistência Social, no entanto, a Câmara de Vereadores já é, por excelência, um órgão que exerce o controle social. Na prática, não há representante da Câmara atualmente no CMAS de São Luís, mais um motivo pelo qual a Lei precisa ser reformulada, pois existem instituições que não mais se encontram com assento no Conselho.

Além disso, verificamos que na Lei de criação do CMAS de São Luís existe um órgão para a Assistência Social e outro para a criança e o adolescente, porém só há um órgão municipal para coordenar a Política de Assistência Social e as ações voltadas para criança e adolescente, que é a SEMCAS⁷⁶, mais uma incongruência entre o que está disposto na Lei e o que ocorre na prática.

Há, ainda, na composição atual do CMAS de São Luís e que não se encontram na Lei de criação, os seguintes órgãos públicos: Coordenadoria Municipal da Mulher; Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEMAPA), Secretaria Municipal de Segurança Alimentar (SEMSA).

Quanto à sociedade civil, também há dez representantes no CMAS de São Luís, assim distribuídos:

- a) Quatro representantes de usuários ou de organizações de usuários;
- b) Quatro representantes de entidades de Assistência Social;
- c) Dois representantes dos trabalhadores do setor.

As Entidades que compõem o CMAS de São Luís são:

- a) Centro Educacional Cuidando da Vida;
- b) Centro de Formação para a Cidadania - AKONI;
- c) Pestalozzi;
- d) Associação dos Jovens Empreendedores do Coroadinho (AJEC);
- e) Conselho Regional de Serviço Social (CRESS);
- f) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MA);
- g) Associação de Mães Bom Jesus dos Aflitos da Vila Embratel;
- h) Instituto de Desenvolvimento Humano e Proteção Ambiental (IDHPA);
- i) APOIO.

De acordo com o CNAS (BRASIL, 2011d), o Regimento Interno do Conselho deve conter o que está definido na LOAS e na Lei de criação do mesmo, especificando dentre outras questões:

- a) Atribuições do Plenário, Mesa Diretora (Presidente, Vice-Presidente e Secretária Geral), Comissões Temáticas, Grupos de Trabalho, membros do Conselho e da Secretaria Executiva;

⁷⁶ A SAS não deve estar atrelada a um dos segmentos que atende, pois além da criança atende vários outros segmentos sociais.

- b) A forma como são criadas as Comissões Temáticas. O CNAS conta, atualmente, com as Comissões de Normas, Política, Financiamento, Acompanhamento aos Conselhos, Comissão de Ética e Comissões de Acompanhamento dos Benefícios e Transferências de Renda.
- c) O Processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil e da Mesa Diretora, Presidência e Vice-Presidência.

Além destas questões, deve constar sobre a substituição de conselheiros e perda do mandato; orientações sobre publicação das decisões; periodicidade das reuniões do plenário e das Comissões Temáticas, etc.

Assim, o Regimento Interno do CMAS de São Luís está de acordo com estas determinações, pois trata da natureza do Conselho, das competências, da composição do Conselho; da organização e funcionamento e disposições finais.

No que concerne às reuniões do Plenário do CMAS, analisamos as atas das reuniões que ocorreram no período de dezembro/2011 a agosto/2012, uma vez que pudemos ter um parâmetro das ações realizadas no âmbito da Política de Assistência Social ao longo de nove meses. Além disso, lemos as Atas até o mês de agosto porque nossa pesquisa de campo finalizou nesse período.

Nosso interesse em considerar estas Atas é no intuito de captar a dinâmica e o conteúdo das reuniões que se constituem em espaço privilegiado das deliberações do Conselho. Nessa análise, verificamos sobre as pautas apresentadas e as deliberações, os seguintes aspectos:

A deficiência física do Conselho é apontada pelos conselheiros como um entrave para as ações do mesmo, onde estes alegam que se faz urgente a resolução desse problema para um melhor funcionamento do CMAS. Consta das atas que a Secretária da SEMCAS informou sobre o pregão que fora realizado em dezembro/2011 e sobre os trâmites para resolver o problema da falta de infraestrutura.

Em relação a esta estrutura de funcionamento precária do CMAS, consta nas atas, além das reclamações, o estabelecimento de um prazo de 30 dias para que a SEMCAS responda ao Conselho as demandas solicitadas quanto à provisão de uma estrutura mais adequada ao bom funcionamento do mesmo, sendo esta uma reclamação bastante enfatizada nas entrevistas realizadas.

A falta de compromisso dos conselheiros também foi encontrada na leitura das Atas, bem como o atraso destes às reuniões, as ausências sem justificativa. Numa ata consta que um conselheiro representante de Entidade da sociedade civil chama a atenção dos demais para que haja um maior envolvimento dos conselheiros no exercício de suas atribuições.

Este compromisso perpassa o maior envolvimento com o SUAS, o que implica em conhecê-lo, em compreender o que a PNAS 2004 preconiza, bem como as Normas Operacionais; significa ter compromisso com os usuários da Política Pública de Assistência Social; ter compromisso com o acompanhamento e fiscalização das Entidades de Assistência Social, com os programas, projetos, benefícios implementados; ter compromisso com o bom funcionamento e organização do CMAS de São Luís.

O Programa Minha Casa, Minha Vida⁷⁷ em São Luís, é operacionalizado pela SEMCAS, constando em Ata a necessidade de marcar uma data para um novo sorteio, em 2012, pois 3.307 unidades da I etapa foram sorteadas e os convocados não compareceram na data acertada. Assim, ficou decidido que haverá ampla divulgação dos sorteados, para comparecerem no prazo de dez dias a fim de se apossarem do imóvel, senão ocorrerá novo sorteio.

Outra pauta que consta das Atas diz respeito à apresentação das ações do Comitê de Monitoramento e Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: Ação de Mobilização e articulação; Informação sobre os Conselhos que compõem este Comitê: CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e da Condição Feminina; Informação de que o Plano Municipal está em conformidade com o Plano Nacional e o Estadual; Articulação com órgãos públicos e privados; Discussão sobre a necessidade de elaboração de uma Programação para o dia 18 de maio, dia mundial de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Nessa Ata, consta, ainda, a necessidade de realização de projetos pelo Comitê de Monitoramento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes,

⁷⁷ O Minha Casa Minha Vida é um programa do governo federal que torna a casa própria uma realidade para muitas famílias brasileiras. Em geral, o Programa acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. Na primeira fase foram contratadas mais de 1 milhão de moradias. Após esse período, o Programa Minha Casa Minha Vida pretende construir na segunda fase, 2 milhões de casas e apartamentos até 2014. Quem tem renda bruta de até R\$ 5.000,00, o Programa oferece algumas facilidades, como, por exemplo, descontos, subsídios e redução do valor de seguros habitacionais. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>>. Acesso em: 9 mar. 2013.

sendo decidido que a Entidade AKONI ficou responsável em planejar os projetos com o enfoque na pesquisa sobre a realidade das crianças e adolescentes em situação de violência. Os parceiros desta pesquisa são: O Instituto Camargo Correia (ICC), que destinará o valor de R\$ 130.000, 00; e a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), que destinará o valor de R\$ 120.000, 00.

Além disso, constam também das Atas a discussão e apreciação do Termo de Aceite dos Serviços do Programa Brasil sem Miséria e a leitura e apresentação das ações socioassistenciais aderidas pela SEMCAS através do Termo de Aceite, a saber: expansão e cofinanciamento federal em 2012 relativos à oferta do Serviço de Acolhimento para pessoas em situação de rua.

Outra pauta de suma importância encontrada na leitura das Atas diz respeito ao envio por parte da SEMCAS do Relatório de Gestão de 2011, tendo a presença de um representante da Secretaria nesta reunião. Entretanto, o que observamos é que essa pauta teve sua discussão adiada para a reunião seguinte e das Atas que fizemos a leitura não identificamos que este Relatório tenha sido aprovado ou não por parte dos Conselheiros, o que é preocupante, pois se tratava de um Relatório do exercício financeiro anterior, de 2011, e em 2012 ainda não havia sido lido nem aprovado pelo CMAS de São Luís, o que nos remete a pensar que questões relevantes para a gestão da Política de Assistência Social em São Luís vão ficando para depois, quando necessitam de profundas reflexões e discussões.

Outro ponto de pauta que nos inquietou foi a discussão acerca dos Benefícios Eventuais. A SEMCAS relatou ter dificuldades quanto à provisão destes benefícios, pois há uma grande procura dos usuários pelos mesmos.

Em São Luís, estes Benefícios se encontram regulamentados, mas não é dada a devida atenção por parte da gestão da Política; falta o entendimento de que estes benefícios necessitam estar articulados aos demais serviços socioassistenciais, assim como às demais políticas públicas, além de seguir as diretrizes do SUAS, pois o fato de ser eventual não lhe retira a condição de ser provido com qualidade junto aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Pudemos depreender da leitura das Atas que existem problemas como a questão do espaço físico do Conselho, como sendo um espaço frágil, não adequado e a falta de compromisso dos conselheiros, o que revela que este Conselho precisa

se estruturar melhor internamente, pois como vem se configurando, torna-se difícil o estabelecimento de alianças estratégicas em torno dos interesses coletivos.

O CMAS de São Luís é analisado, além da leitura das Atas, a partir de reuniões e opiniões levantadas junto aos conselheiros, gestores da Assistência Social e Técnicos, por meio de entrevistas, entendendo ser fundamental o papel dos conselhos no exercício do controle social para o aprofundamento “[...] das possibilidades de constituição do público no âmbito da Assistência Social.” (RAICHELIS, 1998, p. 77).

No processo de análise destacamos, inicalmente, a dinâmica política de constituição do CMAS de São Luís, verificando que parte dos entrevistados entende essa dinâmica partindo da forma de representação ou do assento no Conselho por meio da paridade. Os relatos demonstraram que essa paridade é concebida como um processo democrático, onde tanto o poder público como a sociedade civil têm a oportunidade de intervir nas decisões políticas, sobretudo, este grupo de entrevistados percebe que a sociedade civil tem fortalecida a sua participação na esfera dessas decisões.

Na percepção de outro grupo de entrevistados (gestores, técnicos, conselheiros), a eleição é feita de maneira democrática, os órgãos públicos encaminham seus representantes ao Conselho e a sociedade civil realiza um fórum próprio para escolher, sob a fiscalização do Ministério Público, seus representantes. Porém, existem ressalvas quanto à escolha feita pelo poder público, pois:

Os órgãos públicos encaminham pessoas sem perfil, os gestores deveriam atentar melhor para esta indicação, esta deveria ser mais criteriosa. Por não terem perfil nem compromisso, as reuniões são esvaziadas (Informação verbal)⁷⁸.

50% dos conselheiros faltam à reunião, é necessário mais compromisso por parte dos conselheiros (Informação verbal)⁷⁹.

A paridade no CMAS é importante, mas os órgãos públicos não liberam os conselheiros de lá para as reuniões, a sociedade civil tem mais compromisso (Informação verbal)⁸⁰.

São poucas as representações acerca da categoria dos funcionários públicos, mas segundo França (1993 apud RAICHELIS, 2011) já existe quase uma verdade científica acerca dos mesmos, que são vistos como desinteressados, acomodados, parasitas, descompromissados, com muitos privilégios. Como vemos,

⁷⁸ Dados relatados por D. O., Conselheira do poder público

⁷⁹ Dados relatados por J.F., Conselheira, sociedade civil.

⁸⁰ Dados relatados por D.R., Conselheira, sociedade civil.

são apreciações depreciativas que só vêm denotar uma imagem negativa destes. Entretanto, não podemos generalizar que todos os servidores públicos possuem esse perfil, pois existem sujeitos nesta categoria que são comprometidos, que quando tomam assento nos Conselhos sabem se posicionar para além da mera concordância com os interesses dominantes, procurando, assim, aprovar as questões que digam respeito à efetivação dos direitos dos cidadãos demandantes dos serviços sociais públicos.

Sabemos que é muito difícil o exercício desta função de conselheiro como representante do poder público, pois, muitas vezes, há situações em que o conselheiro até quer questionar certas decisões, relatórios emitidos de prestações de conta, mas acabam se deparando com o medo de perder o emprego, de ser chamado atenção pela chefia imediata. Geralmente isso não ocorre somente com funcionários efetivos, mas também com os contratados que têm assento em Conselhos, e que apenas se posicionam favoravelmente às decisões do poder público.

Parte dos entrevistados afirmou que o CMAS de São Luís é concebido como um espaço de construção da Política de Assistência Social, um espaço de discussões, de críticas que venham a fortalecer essa Política no sentido de que possa atender satisfatoriamente aos seus usuários.

Dos técnicos entrevistados, parte destes afirmou desconhecer como se realiza a escolha dos conselheiros do CMAS de São Luís, pois nunca são informados quando a eleição acontece. Sabem como são escolhidos porque a maioria dos Conselhos de Assistência Social apresenta na sua constituição a representação paritária.

A constituição paritária dos Conselhos é bastante positiva, mas nos CRAS não temos conhecimento de quem são esses conselheiros, o que é muito preocupante porque significa que o exercício do controle social não está acontecendo (Informação verbal)⁸¹.

Nunca fui informada de uma reunião do CMAS, nunca fui notificada, não sei quando os membros serão mudados. O CMAS nunca foi ao CRAS para ver como ele funciona e se funciona e isso é um agravante (Informação verbal)⁸².

Aqui no CREAS nunca recebemos nenhuma visita do CMAS, deveríamos estar bem mais próximos – CRAS, CREAS e CMAS, precisamos muito que

⁸¹ Dados relatados por N. T., CRAS.

⁸² Dados relatados por P. S., CRAS.

eles estejam mais presentes nos territórios para verificar as lacunas por parte do órgão gestor (Informação verbal)⁸³.

Isto posto, podemos dizer que falta ao CMAS de São Luís:

Visibilidade. Significa que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos Conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação (RAICHELIS, 1998, p. 83).

O CMAS de São Luís necessita estar mais próximo dos territórios onde são desenvolvidos os serviços socioassistenciais, junto aos usuários, aos CRAS e CREAS. Segundo os relatos apresentados, os técnicos que trabalham diretamente no atendimento à população não estão sendo monitorados, não sabem o que o CMAS está fazendo e este fato revela-se preocupante, pois se o Conselho não chega até as unidades estatais CRAS e CREAS, o acompanhamento das demandas coletivas, da satisfação ou não das necessidades dos usuários da Assistência Social não está sendo efetivado e o controle social vai sendo posto de lado.

Ainda sobre a questão da paridade, um conselheiro declarou:

A forma de construção dos Conselhos, de maneira geral, deveria ser alterada com respeito à paridade, pois o poder público sendo o gestor da Política acaba cooptando todo o resto. As instituições representantes são sempre as mesmas e nem têm autonomia para votar contra por medo de serem prejudicadas. A maioria do Conselho deveria ser da sociedade civil (Informação verbal)⁸⁴.

A fala do conselheiro nos remete a pensar que se o poder público pode cooptar o Conselho é porque este Conselho sequer sabe o que é o controle social, quais suas atribuições. Claro que os gestores da Política conhecem bem as propostas de projetos e programas que são postas em pauta, mas não se pode, com isso, enfatizar que há manobra política todo o tempo para que somente as decisões governistas, que não vão trazer bons resultados para os usuários da Política, sejam aprovadas.

Essa cooptação possui relação direta com os interesses antagônicos que permeiam essa instância de controle social, pois este espaço constitui-se como arena de lutas.

Acerca de uma das falas anteriores da conselheira sobre o fato de os representantes da sociedade civil serem mais comprometidos, devemos refletir que,

⁸³ Dados relatados por P.R., CREAS.

⁸⁴ Dados relatados por J. B., Conselheiro, Sociedade Civil.

na maioria das vezes, são os movimentos populares organizados, representantes da sociedade civil, com assento nos Conselhos que, de modo geral, são mais questionadores, realmente se preocupando com as propostas políticas que vêm atender às demandas sociais, sendo assim “[...] fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos.” (RAICHELIS, 2011, p. 201).

Em nível de Brasil, o MDS encomendou, em 2005, uma pesquisa ao IBGE, e 98,4% dos municípios revelaram dentre as inúmeras dificuldades para a constituição e manutenção dos Conselhos de Assistência Social: “[...] pouco ou nenhum apoio dos órgãos gestores, manipulação política e/ ou ideológica criando interferência e ingerência ao processo deliberativo, entre outras.” (PINHEIRO, 2008, p. 57).

É bastante complexa essa relação entre órgãos gestores e Conselhos, mas é necessário que o Conselho tenha condições de se fortalecer e não se deixar manipular, entendendo que o espaço dos Conselhos é permeado por tensões e conflitos entre diferentes sujeitos sociais.

Segundo Almeida e Tatagiba (2012, p. 3), os Conselhos contribuem para “[...] projetar a categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas.”

A participação das classes populares é muito importante para a gestão da coisa pública, os membros destas classes constituem-se sujeitos sociais ativos que buscam a efetivação de demandas coletivas.

Observamos, nos relatos, que as Entidades representantes da sociedade civil, com participação no CMAS de São Luís, muitas vezes, assumem uma postura de apoio a tudo o que o poder público expõe nas reuniões do Conselho, com medo de perder os recursos que são destinados às Entidades. “As questões político-partidárias ainda são bem fortes. Tendo um conhecimento técnico, a atuação do CMAS torna-se mais aprofundada, o conhecimento da Política, de suas ações faz o Conselho mais questionador.” (Informação verbal)⁸⁵.

Acreditamos que a afirmação do técnico é pertinente, pois ao se tornar um conselheiro, uma das primeiras ações a ser feita é a leitura e compreensão

⁸⁵ Dados relatados por C.S., CRAS.

acerca da política pública a ser acompanhada, pois quanto mais se conhecem as diretrizes, objetivos, organização e estruturação desta Política, mais se pode cobrar do poder público, menos equívocos se cometem e as discussões se tornam mais qualitativas, uma vez que o conselheiro sabe quais suas atribuições e compreende a Política em questão.

Além disso, as questões político-partidárias também são outro entrave ao pleno exercício do controle social no âmbito dos Conselhos, de um modo geral. Por um lado, se espera que os movimentos organizados da sociedade civil, que lutam por garantia de direitos, realmente assumam essa luta e, por vezes, não é isso que vem ocorrendo, em especial, quando há envolvimento com recursos; de outro lado, o poder público, tentando manipular o Conselho para somente concordar com seus ditames. Diante desse quadro complexo, Couto e outros (2010, p. 249) trazem uma afirmação relevante:

Contudo, há de se reconhecer que dadas as condições históricas brasileiras de não participação, esse é um processo lento e gradual, permeado por conflitos, avanços e recuos, mas essencial ao avanço da democracia coletiva. No espaço de controle social evidenciam-se os traços conservadores já afirmados nesse texto em relação ao controle social das políticas públicas, seja ele do Estado, seja das entidades da rede socioassistencial.

Pretendemos, então, compreender como o CMAS de São Luís vem conseguindo (ou não) exercer o controle social, qual a percepção dos sujeitos da pesquisa (gestores, técnicos e conselheiros) sobre este controle e como as classes populares têm exercido este controle pela via desse Conselho.

Ademais, no que concerne à concepção de controle social que orienta os conselheiros do CMAS de São Luís, um grupo de entrevistados relatou que esta concepção se pauta na compreensão das atribuições dos conselheiros, do conhecimento de que o exercício do controle social não é privativo dos Conselhos, mas que estes espaços são vitais para o controle; no acompanhamento das políticas públicas de modo geral. O mesmo grupo também enfatizou que há o entendimento de que as condições necessárias para efetivar esse controle não são as mais adequadas, por vários motivos: por falta de apoio administrativo; por falta de tempo, pois possuem seus empregos além de serem conselheiros; por fazerem parte de outros Conselhos além do CMAS, dentre outras situações.

Sem a logística, o controle social fica a desejar. O acompanhamento dos gastos públicos, o monitoramento da rede, tudo isso já é controle social. A própria participação nos Conselhos já é o controle social; a articulação, a

mobilização, a aplicabilidade dos recursos, tudo faz parte do controle social (Informação verbal)⁸⁶.

De fato, o controle social não dá conta de tudo. Os CRAS realizam ações dentro da Política de Assistência Social que precisam ser acompanhadas mais de perto, os materiais são precários, não há carro para nossas visitas in loco (Informação verbal)⁸⁷.

A política caminhou muito, mas as cabeças pioraram, a Lei mudou, mas o assistencialismo vigora. Não há controle social de fato. Os Conselheiros não podem questionar, cobrar, planejar, porque a SEMCAS acha que está sendo ofendida. A Prestação de Contas foi muito questionada, foi aprovada, mas com ressalvas. O poder público se sente tolhido em relação a esse controle, até as Entidades têm medo de se posicionar devido ao recurso da Assistência Social que recebem (Informação verbal)⁸⁸.

As condições para os conselheiros exercerem o controle social não têm sido as melhores, reconhecemos isso, mas estão melhorando. Os conselheiros que estão no Conselho têm sido capacitados para melhor compreender a Política de Assistência Social, o SUAS e sabem como se exerce o controle social (Informação verbal)⁸⁹.

A concepção de controle social ainda está muito débil, as comissões não se reúnem. A sociedade civil quando obtém o conhecimento da Política não exerce o controle social e os representantes do governo só fazem o que o governo quer, não têm a concepção de votar contra. Já se avançou muito com o SUAS, mas o compromisso ainda falta, devemos fazer uma autocrítica, senão nos angustiamos (Informação verbal).

Constatamos muitas situações, nestes depoimentos, inclusive que há prestações de contas sendo aprovadas com ressalvas na Assistência Social porque o CMAS de São Luís tem questionado, discutido o teor das informações contidas nessas prestações. O acompanhamento dos recursos é uma das atribuições dos conselheiros e há realmente uma pressão não só no âmbito dos Conselhos de Assistência Social quando se trata do orçamento gasto. Bravo (2006 apud BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136) coloca isso claramente:

Nesta perspectiva, os Conselhos e conferências são espaços de pactuações em torno das dificuldades das gestões, tendem a formar consensos em torno das propostas para um suposto “bem comum” da sociedade. Os conselheiros tendem a ser responsabilizados pela gestão da saúde, como, por exemplo, em inúmeros casos se veem pressionados a aprovar prestações de contas pouco transparentes, sob o argumento dos prejuízos ao município ou estado com a não aprovação das mesmas.

Isto posto, para a aprovação das contas nos Conselhos há sempre a prerrogativa ou estratégia dos gestores de que a não aprovação acarreta em prejuízo ao município.

⁸⁶ Dados relatados por A. L., Conselheira, poder público.

⁸⁷ Dados relatados por S.O., Conselheira, poder público.

⁸⁸ Dados relatados por D.A., Conselheira, poder público.

⁸⁹ Dados relatados por Gestora, SEMCAS.

Outro grupo de entrevistados (gestores, técnicos, conselheiros) relatou que não há controle social de fato, as condições para o mesmo ainda são muito frágeis, não há carro, recursos materiais, falta compromisso tanto por parte do poder público quanto dos conselheiros, os representantes do poder público, muitas vezes, somente concordam com as propostas governamentais. Segmentos organizados da sociedade civil que lutam por direitos, por vezes, assumem a mesma postura de concordância com tudo por medo de perder o repasse dos recursos para suas Entidades. O entendimento do que seja o controle social está muito distante da realidade deste Conselho; a concepção que lhes move é a de um controle com base no consenso, na concordância com posturas muitas vezes conservadoras.

Assim, os segmentos populares com assento no CMAS, na perspectiva apontada anteriormente, não têm assumido uma postura reivindicatória e de luta que deles se espera ao se deparar com as possibilidades de participação e controle social que têm se apresentado no âmbito do CMAS.

Coutinho (2006 apud BRAVO; CORREIA, 2012) faz uma releitura do conceito de sociedade civil com base no período da ditadura militar no Brasil onde mostra que a sociedade civil tornou-se, nesse contexto, tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditador, e assim, o par sociedade civil/ Estado analisado por Gramsci como unidade, passa a formar polos de oposição. Tudo que é relacionado ao Estado é visto como negativo, é demonizado e o que é relacionado à sociedade civil é positivo.

Essa concepção permeia bastante o contexto dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, cabendo à sociedade civil um papel relevante no âmbito do controle social. É como se os segmentos organizados da sociedade civil sempre fossem corretos em suas críticas, análises, proposições e o poder público sempre estivesse contra a população, em nome da classe dominante ou da defesa dos interesses do capital.

Precisamos, então, desvendar de que sociedade civil se está falando ao mencionar o controle social. É a partir dessa análise que Coutinho (2006 apud BRAVO, 2009) faz, que a expressão controle social é cunhada pela sociedade civil. Trata-se de uma sociedade civil 'parceira', mas na perspectiva do que o neoliberalismo propugna ou se trata de uma sociedade civil politizada, mobilizada, e assim representada pelos movimentos populares, que cobram do governo serviços sociais públicos de qualidade? Ou serão as duas situações, uma vez que a

sociedade civil não é homogênea? Trata-se, portanto, de analisar e compreender a correlação de forças no âmbito da sociedade civil.

A sociedade civil, aqui, precisa ser entendida não numa perspectiva homogeneizadora dos seus diferentes segmentos, pois inclui entidades sociais, organizações empresariais e organizações não-governamentais de diferentes tipos. O entendimento sobre a sociedade civil é que através de movimentos populares que têm na sua constituição os segmentos subalternizados da sociedade, esta tem alcançado considerável demanda de direitos, na sociedade brasileira, ao longo das últimas décadas.

Isto posto, qual seria o perfil das Entidades representativas dos movimentos populares com assento no CMAS de São Luís? Essas Entidades são questionadoras, sempre dão sua opinião ou contribuem para o enfraquecimento do espaço do Conselho como espaço de discussão, de confronto? Abreu (2002, p. 128) nos expõe que:

O exercício do controle social, aqui entendido como parte das relações de hegemonia, supõe coerção/ força, assim como ação persuasiva/ educativa em que a ideologia é elemento central, não somente tendo em vista a formação do consenso, necessário ao equilíbrio de forças sob uma determinada hegemonia, mas também, do estabelecimento do dissenso à ordem instituída [...] O consenso e o dissenso são, pois, processos constituintes do controle social no movimento histórico, consubstanciados na coerção e na persuasão.

Faz-se necessário atentar para que a garantia de participação que o espaço dos Conselhos traz não seja transmutada em uma despolitização dos chamados movimentos populares; o que se espera destes é que através da sua organização coletiva encontrem meios para pressionarem o poder público a direcionar suas ações para o fortalecimento de direitos e não para a negação destes.

A população paga indiretamente, por meio dos impostos, os serviços públicos, então deve decidir como os recursos públicos precisam ser utilizados nos serviços oferecidos. Assim, os setores organizados da sociedade pressionam o Estado para que as demandas populares sejam absorvidas pelas políticas públicas e os Conselhos são um dos vários espaços para realizar esta pressão.

Aqui no Conselho, as Entidades da "sociedade civil" não deixam nenhuma ação do governo que a gente perceba que vá de encontro com a garantia de direitos passe adiante, sempre há muita polêmica em algumas pautas e

deliberações, a prestação de contas é uma dessas polêmicas, nunca é aprovada de imediato (Informação verbal)⁹⁰.

Por mais difícil que seja acontecer esse controle social, acredito que essa concepção é entendida por eles como acompanhamento, monitoramento, fiscalização, o que lhes falta mesmo é a voz (Informação verbal)⁹¹.

O exercício do controle social tem ocorrido. Já há uma partilha de poder, mas ainda há resistências, resquícios de um Estado autoritário. O controle social é uma realidade com suas limitações, fragilidades. O Estado não pode decidir tudo sozinho, e esse entendimento é um exercício dinâmico, de aprendizagem (Informação verbal)⁹².

Compreendem a concepção de controle social sim, mas não conseguem operacionalizar/ fiscalizar os programas e projetos, isso acaba ocorrendo mais a nível da SEMCAS (Informação verbal)⁹³.

Assim sendo, Almeida e Tatagiba (2012, p. 72) ponderam que:

[...] as disputas travadas no interior dos Conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente *político-societal* e *político-institucional* de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas. Para reverter esse quadro, argumentamos também que é necessário rever as rotinas dos Conselhos. Precisamos de mudanças na prática cotidiana dos Conselhos que confirmem maior centralidade ao exercício da Política, em lugar da rotina burocrática da gestão.

Há inúmeras dificuldades registradas pelos Conselhos ao se deparar com gestões que não incitam a participação. A população precisa se apropriar dos instrumentos para o exercício do controle social e quem deve proporcionar-lhes são os governos, investindo em capacitação, informação, tornando-se mais permeáveis às demandas da sociedade (PINHEIRO, 2008).

A ação dos Conselhos não deve se limitar a aprovar ou não os recursos, ou somente o que o órgão gestor traz como pauta de deliberação. Os conselheiros lá assentados devem propor pautas, discutir propostas, serem instigadores. Para isso é necessária a sua qualificação, para que consigam, assim, evitar cooptações por parte dos governos conservadores que encobrem com o discurso da participação suas barganhas políticas.

Um dos sujeitos entrevistados possui um relato interessante ainda sobre a percepção de controle social por parte dos conselheiros:

Temos situações interessantes de entendimento sobre o controle social, mas envolvendo os usuários. Na Pré-Conferência, estes não sabiam o que era o controle social, mas sabiam que tinham que reivindicar, que não se

⁹⁰ Dados relatados por Conselheira, sociedade civil.

⁹¹ Dados relatados por C. S., CREAS.

⁹² Dados relatados por E.A., Gestora, SEMCAS.

⁹³ Dados relatados por A. B., CREAS.

acomodar, só não sabiam que tinha esse nome. Com os conselheiros, vejo uma falta de interesse de se apropriar desse controle social. Com as Entidades é um absurdo o que acontece, muitas delas são legalizadas, formalizadas sem ter condições, mesmo com o Relatório Técnico dos CRAS sendo desfavorável. As Entidades se posicionam, dizem assim: “Eu vou é ao Conselho”, claro que há favorecimento nisso (Informação verbal)⁹⁴.

Concordamos com Correia (2000) que os mecanismos institucionalizados conquistados sob pressão que são os Conselhos e as Conferências, podem se transformar, se não houver cuidado, em mecanismos de cooptação, e ao mesmo tempo, são espaços de participação que fortalecem o controle social e a democracia.

Então, estes espaços se concebem como dicotômicos, devido a essa realidade, acima citada, que os caracteriza. No entanto, devemos atentar para os objetivos do controle social e como, de fato, esse controle possibilitará a efetivação dos direitos de cidadania.

Em relação aos mecanismos utilizados no controle social e acompanhamento da Política de Assistência Social, parte dos entrevistados ressaltou que o acompanhamento às ações que acontecem no âmbito dos CRAS e CREAS e que deve ser feito pelo CMAS de São Luís está precário. Não há mecanismos que facilitem este acompanhamento. Mais uma vez foi destacada a falta de logística, de transporte para realizar visitas às Entidades que compõem a rede socioassistencial, para visitar os CRAS e CREAS, os coletivos de ProJovem, as ações do PBF, etc.

Outro grupo de entrevistados afirmou que os mecanismos de controle social por parte do CMAS de São Luís se restringem às reuniões ordinárias deste Conselho. A maior proximidade junto aos usuários da Política para saber se estão sendo bem atendidos nas unidades estatais, bem como a fiscalização do funcionamento adequado dos programas sociais, de fato, não ocorre. “Os conselheiros nunca solicitaram Relatórios dos CRAS e CREAS, não vêm a estas unidades cobrar nada, não sabem se aqui há irregularidades, se o usuário é bem tratado, etc.” (Informação verbal)⁹⁵. “Esses mecanismos são um pouco travados, quem é do poder público depende da liberação da chefia imediata para ir às reuniões e isso nem sempre acontece. A sociedade civil quando está ao lado de quem está na situação também quase não se manifesta muito.” (Informação

⁹⁴ Dados relatados por T. C., CRAS

⁹⁵ Dados relatados por F. P., Técnica do CRAS.

verbal)⁹⁶. “Temos muitas dificuldades para realizar o acompanhamento junto aos programas e projetos mais de perto, não sabemos como estes estão funcionando lá na ponta.” (Informação verbal)⁹⁷.

Acerca do acompanhamento realizado pelo Conselho, uma parte dos entrevistados informou que: “Há falta de veículo, falta de tempo das pessoas do poder público para acompanhar os programas; falta de participação, de compromisso do poder público, a ‘sociedade civil’ é bem mais atuante” (Informação verbal)⁹⁸.

Já aconteceram visitas para verificar as irregularidades, ir atrás das denúncias. O Grupo de Apoio às Comunidades Carentes (GACC) executa um projeto em parceria com o Ministério do Esporte, o CMAS de São Luís tem acompanhado, mas porque consta na proposta do GACC esse acompanhamento do Conselho. Assim, o CMAS emite Relatórios, visita, acompanha, mas este acompanhamento deveria ser bem melhor. O PBF não tem esse acompanhamento. Uma organização da sociedade civil ou o poder público ao encaminhar conselheiros devem ter ciência sobre o tempo que os conselheiros precisam ter para participar dos Conselhos, ir a Seminários, Encontros de Capacitação, etc. (Informação verbal)⁹⁹.

Alguns conselheiros já realizaram visitas a organizações que solicitaram registro no CMAS, mas os programas sociais em si não são acompanhados pelos conselheiros (Informação verbal)¹⁰⁰.

Como percebemos, os principais mecanismos utilizados para o controle social no contexto do CMAS de São Luís são a análise dos Relatórios encaminhados e apresentados pela SEMCAS, as reuniões ordinárias e extraordinárias que acontecem no CMAS.

Os gestores entrevistados também afirmaram que o Conselho se restringe aos documentos, relatórios que a SEMCAS encaminha às reuniões. Assim:

O CMAS ainda espera muito que a SEMCAS leve as informações, documentos, relatórios, mas o CMAS ainda precisa melhorar, ampliar suas rotinas, precisa vivenciar melhor isso. Precisa definir uma sistemática de monitoramento e avaliação que ainda não tem. Há um déficit nisso (Informação verbal)¹⁰¹.

Existe um sistema informatizado, o SUAS-Web, que os conselheiros abrem para preencher. Não há convocação para audiências públicas. Os conselheiros vão até a SEMCAS para analisar a documentação referente à prestação de contas. As visitas à rede conveniada, bem como aos CRAS e CREAS ainda são poucas (Informação verbal)¹⁰².

⁹⁶ Dados relatados por R.T., Técnica do CRAS.

⁹⁷ Dados relatados por B. E., Conselheira, poder público.

⁹⁸ Dados relatados por R.O., Conselheira, poder público.

⁹⁹ Dados relatados por D.S., Conselheira, poder público

¹⁰⁰ Dados relatados por D. R., Conselheira, sociedade civil

¹⁰¹ Dados relatados por E.A., Gestora, SEMCAS

¹⁰² Dados relatados por L.B., Gestora, SEMCAS

Existe uma vasta documentação a ser lida, analisada, não está sendo feito o acompanhamento devido. Existe um Plano de Trabalho aprovado, mas que não está sendo posto em prática. A SEMCAS realiza tudo lá e só traz para o CMAS aprovar uma execução que não foi vista. Além disso, penso que deveria ter uma planilha técnica para os conselheiros, pois muitos são leigos em certos assuntos, em especial orçamentários, que são mais difíceis. Deveríamos, também, disseminar o conhecimento sobre a Política de Assistência Social para as comunidades, para aqueles que são usuários da Política (Informação verbal)¹⁰³.

Nem sempre o poder público participa das reuniões devido à falta de liberação dos funcionários. Transporte não há para esse acompanhamento; além disso, os conselheiros são muito ocupados. O Projeto do GACC foi acompanhado diretamente pelos conselheiros, mas, no último momento, para fins de Relatório. Os conselheiros foram convocados para uma capacitação que o Ministério do Esporte e Lazer realizou acerca desse projeto que foi realizado nos bairros da Cidade Olímpica e do Centro. Não há acompanhamento do PBF, somente reclamações isoladas (Informação verbal)¹⁰⁴.

O CMAS ainda espera muito que a SEMCAS leve as informações, documentos, relatórios, mas o CMAS ainda precisa melhorar, ampliar suas rotinas, precisa vivenciar melhor isso. Precisa definir uma sistemática de monitoramento e avaliação que ainda não tem. Há um déficit nisso (Informação verbal)¹⁰⁵.

Mais uma vez houve ênfase no fato de a SEMCAS ser a responsável em levar as pautas para as reuniões que, se tornam necessárias, apenas se a SEMCAS convocar, e no cerne dessa questão, os Relatórios de muitas ações executadas, mas não acompanhadas de perto pelos conselheiros, são aprovados, o que implica diretamente na qualidade dos serviços prestados à população. Quais são esses serviços? Como estão sendo executados? Quem os executa? Com que qualidade? São questionamentos que ficam em aberto.

A atuação do CMAS de São Luís também se dá na dinâmica de certificação das Entidades, assim como em todo o país, pois esta é uma determinação nacional, mas também é feita com ressalvas, uma vez que nem sempre ocorrem as visitas devidas para se conhecer as condições reais destas Entidades.

As Entidades acabam sendo acompanhadas pela SEMCAS mesmo, o carro ou a ausência dele emperra o trabalho dos conselheiros. No ano passado, conseguimos visitar algumas Entidades com o carro, mas agora está mais difícil. Os mecanismos de controle social, acompanhamento, deveriam ser melhor efetivados (Informação verbal)¹⁰⁶.

A reflexão de Martins (2009, p. 12) nos mostra que:

¹⁰³ Dados relatados por J.O., Conselheiro, sociedade civil

¹⁰⁴ Dados relatados por D.A., Conselheira, poder público

¹⁰⁵ Dados relatados por E.A., Gestora, SEMCAS

¹⁰⁶ Dados relatados por T.M., Conselheira, sociedade civil.

Esse modo de conceber e encaminhar o controle social na Política de Assistência Social traz consequências políticas significativas para a área, pois retarda a noção de dever do Estado para com a Assistência Social, dificulta a operacionalização da política na perspectiva do direito e retarda a universalização da proteção social devida aos cidadãos usuários.

Boschetti (2003b) coloca que temos um longo processo até a desmistificação da Assistência Social e da cultura do favor na qual está envolta, do seu uso clientelista, onde é implementada, muitas vezes, de acordo com os interesses político-econômicos do governo de plantão, o que nos remete a analisar que muitas das ações dos Conselhos se encontram nessa ótica dos interesses do governo em foco, numa tentativa de desqualificar a possibilidade de controle social das ações de governo. Assim, os órgãos gestores, como é o caso da SEMCAS, por exemplo, muitas vezes corroboram para deslegitimar o papel do Conselho, tornando-o, dessa forma, apenas um apêndice do executivo aprovando suas ações.

Raichelis (1998, p. 215) pondera sobre isso que:

Para além das questões que envolvem o enquadramento dos funcionários nas decisões que interessam ao Executivo, esse modo de encaminhar as decisões políticas pelo governo revela a inexistência de parâmetros que dêem caráter orgânico à participação governamental nos diferentes espaços colegiados. Isso quer dizer que a regulação estatal no âmbito das políticas públicas continua sendo imediatista, emergencial, pouco estratégica [...].

O controle social não pode ser despolitizado, ele é imprescindível para que mudanças necessárias às políticas públicas sejam impulsionadas, pois traz a possibilidade de democratização das relações no âmbito das políticas, estabelecendo um diálogo entre a população e o governo e não impondo as decisões governamentais no contexto das reuniões dos Conselhos.

Como vimos anteriormente, a opinião dos gestores sobre os mecanismos ou a ausência de mecanismos que possibilitem o controle social da Assistência Social em São Luís, culpabiliza os conselheiros colocando que toda falha nesse controle advém da inércia do Conselho que só espera o que a SEMCAS tem para aprovar, não se constituindo como um Conselho propositivo. Esta afirmação registra uma ênfase no caráter de passividade do CMAS, o que pressupõe que este deve superar a posição de mero espaço de passagem de fluxos, de deliberações que cumprem formalidades para se constituir em espaço de interpelação, em que seus interesses sejam as demandas por direitos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

O poder deliberativo dos Conselhos Gestores se transforma em uma função consultiva, legitimando decisões tomadas em gabinetes (DAGNINO, 2002).

Assim, uma aproximação, tanto dos usuários quanto dos programas e projetos, quando acontece, tem um caráter limitado, podendo não produzir resultados significativos para a sociedade como um todo.

Em relação à estruturação do CMAS de acordo com os parâmetros do SUAS, foi destacado pelos entrevistados (conselheiros e gestores) que houve um avanço com a Casa dos Conselhos, onde atualmente se encontra o CMAS e os demais Conselhos vinculados à área social.

A Assessoria Técnica bem como a Coordenação Executiva do CMAS também foi considerada um aspecto positivo, sendo enfatizado que os profissionais de nível superior que estão no CMAS são bem qualificados para a função.

No que diz respeito às condições de trabalho no CMAS de São Luís, foi ressaltado por um grupo de entrevistados que os recursos materiais são escassos, pois o carro para realizar visitas, acompanhamento aos CRAS, às entidades, é dividido com o Conselho Municipal do Idoso, quando há carro, pois, às vezes, não está funcionando ou não há combustível para fazer as visitas.

Outra dificuldade apontada foi com material de expediente. Não há papel suficiente, falta impressora, internet, nem todos os computadores funcionam, não há telefone, pois o mesmo está bloqueado. Como vimos, as condições estruturais básicas para um trabalho efetivo do CMAS são comprometedoras, emperram qualquer tentativa de um controle social mais eficaz, limitando as atribuições dos conselheiros às reuniões, análises de documentos, relatórios e o acompanhamento in loco tão necessário vai sendo deixado para trás por total escassez de recursos. “Sempre é colocado em reuniões pelas Assessoras Técnicas a falta de materiais para o bom funcionamento do Conselho.” (Informação verbal)¹⁰⁷. “As situações acontecem, mas os conselheiros ainda não têm essa clareza de questionar as coisas, saber porque falta isso ou aquilo, controlar de verdade, inclusive o funcionamento do CMAS.” (Informação verbal)¹⁰⁸.

Sobre isso, parte dos entrevistados apresentaram opiniões diferentes: “A SEMCAS apoia tudo o que o CMAS solicita, está, inclusive, providenciando a compra de um carro para que os conselheiros realizem as visitas com mais frequência tanto às Entidades quanto aos CRAS e CREAS.” (Informação verbal)¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Dados relatados por Conselheira, poder público.

¹⁰⁸ Dados relatados por Conselheira, sociedade civil.

¹⁰⁹ Dados relatados por L. B., Superintendente da Proteção Social Básica.

Acredito que a SEMCAS precisaria destinar mais recursos ao Conselho, pois, atualmente, não temos telefone para ligar para as Entidades, para realizar alguma articulação, sem falar no espaço físico. O fato de estarmos na Casa dos Conselhos não significa que tudo está excelente em relação à estrutura e ao suporte que a SEMCAS nos dá (Informação verbal)¹¹⁰.

Como constatamos, os gestores, durante as entrevistas, sempre assumem uma postura de compreensão de que o órgão gestor da Assistência Social contribui, satisfatoriamente, com o bom desenvolvimento da Política. Assim, o posicionamento destes camufla a realidade, pois só conseguem enfatizar os aspectos positivos da gestão, não percebendo as lacunas no percurso dessa Política.

Os técnicos entrevistados nada souberam informar acerca da estruturação do CMAS de São Luís. Apenas souberam dizer que o mesmo funciona em um prédio juntamente com outros Conselhos da área social, que é a Casa dos Conselhos.

Importa mencionar que se os técnicos desconhecem a estrutura do Conselho, seus membros, etc., isso se configura um problema de articulação entre os CRAS, CREAS e o CMAS, algo que não percebemos como sendo uma lacuna somente do Conselho, mas também dos próprios técnicos que poderiam buscar uma aproximação com este Conselho, pois, como vimos, há muitos problemas no âmbito destes espaços que precisam ser solucionados e o CMAS seria fundamental para pressionar o órgão gestor da Política nesse sentido.

A NOB/SUAS (2004, p. 127) estabelece que os Conselhos de Assistência Social:

São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para o seu funcionamento.

Como constatamos, as Secretarias de Assistência Social nos municípios são as responsáveis por estruturar os Conselhos de Assistência Social, apoiando, assegurando recursos financeiros para o seu funcionamento.

Behring (2003) discute que a experiência dos Conselhos é uma conquista da democratização da sociedade brasileira, com experiências bem positivas que, no entanto, ao invés de serem ampliadas têm sido, muitas vezes, esvaziadas, desqualificadas e desrespeitadas.

¹¹⁰ Dados relatados por J. B., Conselheiro, Sociedade Civil.

O desrespeito vem acontecendo em várias situações, quando, por exemplo, o Conselho não tem recursos suficientes para acompanhamento dos programas sociais, no âmbito dos CRAS e CREAS, para visitas às entidades, quando ocorre perseguição política a algum conselheiro que vota contra determinações governamentais, dentre outras questões.

A responsabilidade na execução do SUAS, em São Luís, não deve ficar a cargo somente dos gestores, dos técnicos, dos segmentos organizados da sociedade civil que lutam por direitos. O Conselho, os usuários, todos devem estar envolvidos, estabelecendo o que deve ser priorizado no contexto da Política de Assistência Social e do SUAS.

Percebemos, então, que a articulação CRAS/CREAS e CMAS de São Luís constitui-se um desafio, sendo necessário que se criem mecanismos de aproximação de ambos em prol da qualidade no acesso à rede de serviços socioassistenciais, tendo o Conselho como um espaço que acompanha diretamente esses serviços, uma vez que:

[...] o desenvolvimento dos CREAS, e dos próprios CRAS, deve ser acompanhado para potencializar e replicar metodologias e conhecimentos produzidos, debater e superar dificuldades e mensurar resultados para os seus usuários. (YAZBEK et al, 2010, p. 190).

Abreu (2002) aponta que a participação é um elemento estratégico do exercício do controle social, mas uma participação crítica que desvende os processos subalternizantes na perspectiva de alteração das relações de poder e força.

No que diz respeito à articulação do CMAS de São Luís com os demais Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento em São Luís e com o CEAS, uma parte dos entrevistados afirmou que essa relação se restringe ao período das Conferências Municipal e Estadual e que a articulação maior se dá com os Conselhos que se encontram na Casa dos Conselhos, mas ainda assim fica mais a cargo da Coordenação Executiva.

Opinião diversa da acima citada apresentou outro grupo de entrevistados que afirmou que há uma articulação; inclusive, este grupo citou o Comitê de Monitoramento e Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes como sendo um ponto culminante dessa articulação.

[...] Esse Comitê de Monitoramento e Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes é uma estratégia relevante de articulação entre os Conselhos municipais e mostra o quanto estão organizados e

mobilizados em prol deste segmento que sofre uma das piores formas de agressão e violência, que é a violência sexual (Informação verbal)¹¹¹.

Ao questionar os conselheiros sobre a participação neste Comitê, os mesmos disseram que não são envolvidos nesse processo, inclusive a grande maioria não sabe informar se há campanhas sendo feitas através dessa articulação, capacitações, seminários, ou outras atividades.

Esse relato dos entrevistados é preocupante, pois na leitura das atas verificamos a informação sobre o Comitê de Monitoramento e Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com a perspectiva, inclusive, de elaboração de um Plano Municipal para enfrentar esse tipo de violência, o que nos remete a pensar que as ausências nas reuniões do CMAS são frequentes, visto que a grande maioria dos conselheiros não sabe dessa articulação, o que demonstra que estão muito distantes dos processos de mobilização, articulação e luta em prol dos direitos sociais na realidade local. No entanto, a ação de constituir o Comitê para enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes é apenas uma dentre inúmeras que poderiam ser realizadas através da articulação entre Conselhos municipais.

Conforme notamos, por conta dos próprios relatos dos entrevistados, a articulação CMAS e demais Conselhos de políticas públicas se resume à formação do Comitê, citado anteriormente, como se essa única ação fosse suficiente para fortalecer a luta pela efetivação dos direitos de cidadania.

A situação ainda piora mais em relação ao CEAS (MA), pois só há articulação entre ambos os conselhos em períodos de Conferência¹¹² Municipal e Estadual. O CEAS (MA) então comunica, assim como faz com todos os demais Conselhos no Estado, que haverá a Conferência Estadual e que antes os municípios devem realizar suas respectivas Conferências e escolher seus Delegados representantes para a Estadual. “Houve a Conferência Municipal e a Estadual e foi pensada a criação de um Fórum para maior conhecimento e diálogo entre as Instituições que prestam serviços assistenciais, mas por enquanto, ainda não sei dizer se isso já aconteceu ou não.” (Informação verbal)¹¹³.

¹¹¹ Dados relatados por S.P., Gestora, SEMCAS.

¹¹² No Capítulo 2 dessa Dissertação, discorreremos sobre o significado e a relevância das Conferências enquanto espaços de deliberação, discussão e construção de Políticas Públicas.

¹¹³ Dados relatados por R.O., Conselheira, poder público.

A falta de informação acerca da articulação entre o CMAS e outros Conselhos, pode retratar também que essas articulações estão se dando mais em nível da Coordenação Executiva do CMAS, o que esbarra em uma nova situação vivenciada no contexto dos Conselhos, que é o deslocamento das funções dos conselheiros para a Coordenação/ Secretaria Executiva dos mesmos.

Tal fato não deve ocorrer, uma vez que esta Coordenação/ Secretaria Executiva serve como apoio ao CMAS e não para ocupar o assento dos conselheiros e realizar suas funções.

Assim, segundo Pinheiro (2008, p. 64):

Tantas instituições e atores políticos colocam vários desafios para os Conselhos de Assistência Social. Um primeiro diz respeito à sua interação com os demais Conselhos, no sentido de articular, discutir, negociar e agir conjuntamente nas questões que lhes são comuns e que podem ser bem mais resolvidas quando se unem esforços para isto. Esses variados mecanismos de participação podem estar articulados, inclusive para uma atuação conjunta de controle social.

Um exemplo concreto dessa interação entre Conselhos em nível de Brasil, ainda segundo a autora, foi a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, trabalhado pelo CNAS e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Como vimos, muitas informações não vêm sendo publicizadas e, com isso, ficam os técnicos, conselheiros, usuários, muitas vezes, sem saber das ações que são executadas e que visam ao fortalecimento dos direitos dos segmentos vulnerabilizados pela pobreza. “Essa falta de articulação entre Conselhos enfraquece a Política, a articulação poderia gerar agendas comuns. Com o CEAS, a distância ainda é maior, só mesmo em épocas de conferência.” (Informação verbal)¹¹⁴. “Acredito que o CMAS deve buscar essa articulação, provocar as discussões. Há algumas iniciativas de busca dessa articulação, mas ainda são bem incipientes”. (Informação verbal)¹¹⁵.

Acredito que não existe uma articulação entre o CMAS e os demais Conselhos, pois este não consegue se articular aos CRAS e às entidades socioassistenciais, que são espaços privilegiados da Política de Assistência Social, quanto mais a outros Conselhos (Informação verbal)¹¹⁶.

Deve existir uma articulação mínima, pois a SEMCAS atua com todos os segmentos como Idoso, Mulher, Negro, Criança e Adolescente, mas não sei

¹¹⁴ Dados relatados por L. B., Gestora, SEMCAS.

¹¹⁵ Dados relatados por L.B., Gestora, SEMCAS.

¹¹⁶ Dados relatados por F. B., Técnica do CRAS.

dizer como está sendo feita essa junção. Com o CEAS não há articulação (Informação verbal)¹¹⁷.

Dessa forma, faz-se necessário: “Investir na articulação entre os Conselhos de Assistência Social (CNAS, CEAS e CMAS), de modo que as deliberações no âmbito desses espaços possam conduzir ao fortalecimento do controle social no Suas.” (BARROS, 2009 apud MARTINS, 2009, p. 15).

O fortalecimento do SUAS se faz por meio da articulação entre os Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, bem como da articulação com outros Conselhos de políticas públicas, da intersectorialidade entre as políticas, já mencionada anteriormente, sendo importante construir uma agenda de compromissos que envolva temas e questões que se constituem desafios para a consolidação do SUAS no Brasil.

Destarte, é possível percebermos que uma das disposições contidas na PNAS 2004 (2005, p. 53) não está sendo cumprida, pois:

Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os Conselhos de Assistência Social. Uma primeira vertente é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste país. Outra é a construção de uma agenda comum dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais.

A participação dos usuários no CMAS de São Luís foi configurada pelos entrevistados, em sua maioria, como sendo inexistente. Somente as Entidades representativas desses usuários participam do Conselho, mas o usuário, em si, não participa.

Os usuários participam mais das Conferências. Esse é um espaço onde estes sempre se fazem presentes, sendo discutidas questões importantes acerca da Política de Assistência Social. “Os usuários da Assistência Social não participam do Conselho, nem estão nas reuniões que ocorrem.” (Informação verbal)¹¹⁸. “As Entidades representativas dos usuários participam do CMAS, mas os usuários não.” (Informação verbal)¹¹⁹. “É nas Conferências que os usuários aparecem, mas deviam estar sim no Conselho, são eles que recebem diretamente as ações da Política.” (Informação verbal)¹²⁰.

¹¹⁷ Dados relatados por E.F., Técnico do CRAS.

¹¹⁸ Dados relatados por D.A., Conselheira, poder público.

¹¹⁹ Dados relatados por S. B., Conselheira, poder público.

¹²⁰ Dados relatados por A. L., Conselheira, poder público.

A participação dos usuários ainda não é ideal, há a participação dos representantes de Entidades, eles (os usuários) poderiam ser a voz dos Conselhos. O Conselho tem que criar estratégias de levar os usuários às reuniões, com reuniões descentralizadas nos bairros, buscar uma dinâmica de aproximação junto aos usuários (Informação verbal)¹²¹.

A participação é expressiva somente nas Conferências, onde têm a oportunidade de colocar suas demandas e reais necessidades. É preciso o Conselho estar mais itinerante, mais próximo aos usuários, com fóruns descentralizados. É um trabalho dos profissionais da Política de Assistência Social propiciar o maior envolvimento desses usuários (Informação verbal)¹²².

Com base na PNAS 2004 (BRASIL, 2005, p. 33), os usuários são “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos [...].”

Segundo Campos (2009), a participação dos movimentos populares organizados no contexto da Política de Assistência Social é necessária para efetivar o SUAS, promovendo a interlocução com o governo.

Nesse sentido, os usuários também são fundamentais, pois recebem diretamente as ações da Assistência Social e são sujeitos sociais que devem protagonizar essa participação, mas como vimos, no âmbito do CMAS de São Luís, esse protagonismo dos usuários ainda não ocorre e a participação destes fica restrita às Pré-Conferências e Conferências de Assistência Social.

Segundo Raichelis (1998, p. 257):

[...] quando se trata de políticas sociais públicas, e dentre estas, da Política de Assistência Social, estamos considerando aqueles segmentos sociais excluídos do conjunto da riqueza, bens, serviços, direitos, para os quais o campo de incertezas e de insegurança social agrava-se infinitamente na velhice e nas demais situações de vulnerabilidade social. Neste caso, portanto, não cabe um discurso genérico e abstrato diante das vicissitudes da vida, mas trata-se de levar em conta o conjunto de carências de direitos de que são alvos os trabalhadores pobres do país.

Isto posto, os usuários da Assistência Social são esses segmentos excluídos, em situação de pobreza e a sua participação é fundamental em espaços de discussão sobre direitos, fiscalização, controle social, como são os Conselhos, não somente em épocas de Conferências, mas nos diferentes espaços de luta, discussão e deliberação sobre propostas que fortaleçam sua cidadania e consolidem a Assistência Social como Política de direitos.

Ainda acerca da ausência dos usuários no CMAS, parte dos entrevistados afirmou:

¹²¹ Dados relatados por E. A., Gestora, SEMCAS.

¹²² Dados relatados por L.B., Gestora, SEMCAS.

Não conheço nenhum usuário que tenha assento no CMAS. Quando ocorrem as Conferências, tudo é muito rápido, até para mobilizar os usuários e essa mobilização foi muito corrida, tendo que se explicar sobre a Política de Assistência Social, sobre o SUAS, sobre a importância da Conferência, um absurdo, porque eles não vão entender a Política rápido assim, tinha que ser um trabalho a médio e longo prazo, uma capacitação adequada (Informação verbal)¹²³.

Não existem usuários no CMAS. As lideranças comunitárias, das Entidades são importantes parceiras, mas no CMAS a presença dos usuários deveria acontecer (Informação verbal)¹²⁴.

Os usuários estão participando mais das Conferências, o assento no CMAS é só dos representantes (Informação verbal)¹²⁵.

Ademais, faz-se realmente necessário que técnicos, gestores, conselheiros, todos os envolvidos na operacionalização da Política de Assistência Social possam contribuir para que os usuários dessa Política conheçam-na melhor, saibam de seus direitos e sejam “[...] incorporados às arenas políticas do SUAS.” (CAMPOS, 2009, p. 21).

Historicamente inseridos nas práticas clientelistas, autoritárias, recebendo as ações assistenciais passivamente sem questionar nem criticar, muitos desses usuários da Assistência ainda não conseguiram alcançar o patamar de uma cidadania politizada para defender e lutar por seus direitos, e cada vez mais vêm se inserindo em situações de pobreza e desigualdade social; assim sendo (CAMPOS, 2009, p. 22) assinala que:

É nessa ambiência social injusta que se impõe o inadiável compromisso para incorporar os usuários da Assistência Social aos espaços de decisão do Suas. Esse empreendimento, monumental em significado e desafio, não pode ser apreendido como assunto setorial de caráter messiânico. Não é possível construir uma sociedade democrática e socialmente justa em setores estanques. Uma sociedade com tal desenho é obra coletiva para a coletividade.

É importante destacar que há sujeitos estratégicos para ampliar a inserção da sociedade civil nos Conselhos e que podem contribuir para que os usuários da Política também tenham sua participação efetivada, conforme sugere Pinheiro (2008, p. 65):

[...] como os movimentos sociais, os fóruns de participação ampliada, as organizações prestadoras de serviço etc. São elas que devem sustentar a participação da sociedade nos Conselhos e, por isto, a interação entre Conselhos e organizações da sociedade civil deve ser bem estreita.

¹²³ Dados relatados por A.C., Técnica do CRAS.

¹²⁴ Dados relatados por P.A., Técnica do CREAS.

¹²⁵ Dados relatados por F.C., Técnica do CRAS.

Entretanto, estas organizações da sociedade civil devem envolver os usuários da Política de Assistência Social em seus espaços, representando seus interesses, mas possibilitando que estes participem das discussões sobre seus direitos e se tornem conselheiros em potencial.

No que concerne à relação entre o CMAS de São Luís e a SEMCAS, grande parte dos entrevistados informou que esta é conflituosa, o que não significa dizer que seja ruim, pois onde há conflitos há também debates, proposições e tentativas de resolução de problemas. Ademais, esclareceram que:

As reuniões são conflituosas, a SEMCAS já chega com as coisas decididas, não há esclarecimentos sobre os programas para que eles cheguem às comunidades. A conselheira (que é de uma comunidade, sendo representante da sociedade civil) só é bem-vinda à SEMCAS porque diz que é conselheira, aí consegue ter informações maiores sobre os programas sociais. A comunidade não sabe dos Benefícios Eventuais, as cestas básicas, muitas vezes, se estragam lá na SEMCAS (Informação verbal)¹²⁶.

Relação um pouco conflituosa, um jogo de interesses. No geral, há uma tentativa de diálogo; a Presidente é muito flexível. No início do mandato, houve uma capacitação para os conselheiros, mas até agora não houve mais (Informação verbal)¹²⁷.

Relação de interesse, imediatista, para aprovar os Planos, Projetos, só para aprovação de ações. Quando o conselheiro não quer aprovar ocorrem discussões. Por que aprovar projetos que já existem e funcionam mal? A própria Secretária da SEMCAS é titular no CMAS, o que dificulta a autonomia no âmbito do CMAS (Informação verbal)¹²⁸.

Há momentos de confronto e conflito, mas de respeito, de consensos. A SEMCAS respeita o CMAS, os conselheiros, mesmo com alguns complicadores, mas os dois buscam o que é melhor para a Política e para o usuário. É uma relação de transparência, críticas, tanto da SEMCAS para com o CMAS e vice-versa. Há uma dualidade entre poder público e sociedade civil, o Estado sempre é vilão, mas tem mostrado que há dificuldades, amarras para avançar na dinâmica da Política. É uma relação construtiva (Informação verbal)¹²⁹.

Observamos, nesse sentido, que realmente há conflitos nessa relação CMAS/SEMCAS, interesses de quem, de um lado está no poder, e de outro, de quem está representando a população que, nesse caso, tem sua expressividade maior nas Entidades representativas dos movimentos populares com assento no Conselho.

Estes movimentos possuem dificuldades técnicas para realizar uma participação mais ativa, a fim de que as demandas sociais sejam realmente

¹²⁶ Dados relatados por D.R., Conselheira, sociedade civil.

¹²⁷ Dados relatados por R.O., Conselheira, poder público.

¹²⁸ Dados relatados por J. F., Conselheira, sociedade civil.

¹²⁹ Dados relatados por E. A., Gestora, SEMCAS.

inseridas na agenda pública, mas se deparam com posturas autoritárias que fragilizam a instauração da cidadania. Os movimentos populares devem atentar para formas de “participação” que camuflam sutis formas de dominação (LOPES, 2001). Nesse sentido, Dagnino (2002, p. 4) reflete que:

[...] as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entricheirados na sociedade civil. Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (governance) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas [...]

Para Raichelis (2011), os conflitos servem para consolidar a política; através destes se busca certos consensos, sendo o conflito um elemento intrínseco à representação de interesses.

Posturas de centralização nas decisões por parte dos representantes governamentais nos Conselhos só dificultam a efetivação do controle social, os interesses majoritários têm que ser os que se relacionam aos direitos sociais dos cidadãos, portanto, as relações que permeiam os Conselhos e os órgãos gestores das políticas públicas precisam ser transparentes, respeitadas, que construam concepções universalistas de políticas sociais, onde haja discussões, embates, mas que, no final, permitam que o mandonismo político seja enfraquecido em prol do fortalecimento de espaços coletivos como os Conselhos e Fóruns da sociedade civil.

Parte dos entrevistados afirmou que a relação CMAS/SEMCAS não é conflituosa, mas amigável, visto que o CMAS de São Luís homologa todas as decisões da SEMCAS. A partir daí, percebemos, nitidamente, que essa visão é de que só existem consensos nessa relação, pois este grupo não soube informar se já houve embates nas reuniões do Conselho.

A SEMCAS e o Conselho andam de mãos dadas, um só faz o que o outro quer, não vejo conflito algum nisso, ao contrário, o Conselho deixou de ser instância de controle da política para ser parceiro do órgão gestor desta (Informação verbal)¹³⁰.

Se existem divergências nas reuniões do CMAS com a participação da SEMCAS, não sei informar. Penso que como as coisas estão nadando tão soltas, o Conselho apoia todas as ações ou não-ações da SEMCAS (Informação verbal)¹³¹.

¹³⁰ Dados relatados por M. N., Técnica do CREAS.

¹³¹ Dados relatados por R. D., Técnica do CRAS.

Um espaço como o dos Conselhos, conseguido sob pressão, não pode nem deve ser tomado como espaço de legitimação da ideologia dominante, aprovando somente propostas que vão de encontro aos interesses da grande maioria da população. Correia (2002, p. 132) chama a atenção para o fato de que:

Precisa-se ter claro que os interesses no interior do Conselho não são homogêneos. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, pessoais, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ONGs, dos usuários da assistência. Alguns defendem a Política de Assistência Social distributiva e de qualidade, e outros vão em direção contrária. Por isso é importante que cada conselheiro representante do segmento dos usuários esteja muito atento ao interesse que está por trás de cada proposta. A presença destes nos mecanismos formais de participação deve ser de pressão e defesa dos interesses coletivos.

Na arena política, há o estabelecimento de alianças da sociedade civil com a representação governamental, o que é fundamental para que haja certos consensos, onde estratégias políticas são construídas no processo de correlação de forças. Dessa forma, “[...] nem a ‘bancada’ da sociedade civil é homogênea, nem os representantes governamentais fecham ‘em bloco’ em torno das mesmas posições.” (RAICHELIS, 2011, p. 141).

Isso implica no fato de que se o poder público tiver uma posição política semelhante à da sociedade civil ou vice-versa, e se isso for relevante para a população, poderá haver consensos dentro dos Conselhos. Em algumas situações, as posições são opostas, mas isso não é uma regra fechada, como se a realidade fosse estanque e não se constituísse de um movimento contraditório e dinâmico.

Sabemos que a atuação dos Conselhos no Brasil, de modo geral e especificamente na realidade de nossa pesquisa, a qual estudou o CMAS de São Luís, tem se defrontado com inúmeros limites, mas também com possibilidades; tem-se na institucionalização do SUAS um grande ganho para a Política de Assistência Social e, com isso, muitos desafios postos ao exercício do controle social por parte dos Conselhos.

Nossa pesquisa revelou alguns dos limites e possibilidades no exercício do controle social na realidade do CMAS de São Luís, na percepção dos sujeitos entrevistados, a saber, gestores, técnicos e conselheiros.

Os relatos abaixo demonstram alguns dos limites enfrentados pelo CMAS de São Luís: “Há limites estruturais (sala, mobiliário, equipamentos, veículo [...]). A

sociedade civil não se mexe, o governo é que tem que fazer, daí ficamos parados.” (Informação verbal)¹³².

O carro é dividido entre os Conselhos da Assistência Social e do Idoso. O acompanhamento aos programas sociais acontece minimamente, com o PBF é pior, não está tendo o devido acompanhamento, somente palestras em Escolas como parte de um projeto de uma Tese de Doutorado. Já foi até criada uma Comissão para o Bolsa Família, mas essa ideia precisa avançar (Informação verbal)¹³³.

O papel dos conselheiros nunca deixa de ser importante, mesmo que o Conselho funcione de forma precária; precisa ser mais divulgado, seu papel precisa ser mais efetivo. Tem insituições que não liberam os conselheiros para as reuniões (Informação verbal)¹³⁴.

Falta mais compromisso dos conselheiros do poder público, mais participação, a sociedade civil é bem mais atuante. Falta uma base de dados onde possamos ter informações sobre os programas, sobre as Entidades. O atraso nas reuniões também é um limite, tem conselheiro que chega no final da reunião (Informação verbal)¹³⁵.

Diante desses relatos, verificamos que inúmeros são os limites que dificultam a atuação do CMAS de São Luís e o exercício do controle social: falta de compromisso, limites estruturais, já apontados, falta de acompanhamento aos programas sociais que vêm sendo implementados nos CRAS.

Os mecanismos de participação popular, como os Conselhos, por exemplo, possuem inúmeras dificuldades para efetivar o controle social. É preciso, então, que o CMAS de São Luís, os Conselhos, de um modo geral, caminhem em direção à superação dos limites para o seu funcionamento, mobilizem-se na pressão sobre os governos, para que haja condições reais de efetivação do controle social, para que as decisões assumidas em prol da construção da Política sejam concretizadas.

Ainda sobre os limites, outro grupo de entrevistados ressaltou que o pouco entendimento do papel do conselheiro em relação à Política de Assistência Social é um grande limite. Concordamos com a premissa apontada por Campos (2009) de que o povo organizado encontra meios e estímulos para participar da gestão pública, bem como escolhe e fiscaliza as ações referentes às políticas públicas. É nisso que se pauta a sua ação participacionista, mas para tanto é necessário que conheça a política sobre a qual está exercendo o controle social. No

¹³² Dados relatados por J.O., Conselheiro, sociedade civil.

¹³³ Dados relatados por N. C., Conselheira, sociedade civil.

¹³⁴ Dados relatados por J. F., Conselheira, sociedade civil.

¹³⁵ Dados relatados por R.O., Conselheira, poder público.

caso do CMAS, faz-se necessário conhecer a LOAS, o SUAS, todas as normativas e decisões relacionadas à Política de Assistência Social.

Outros limites apontados foram a fragilidade de articulação com outros Conselhos de políticas públicas, com outras instâncias, como o Ministério Público, por exemplo, para garantir que haja ações conjuntas que reforcem os direitos sociais e o envolvimento de sujeitos coletivos contribuindo para a potencialização do SUAS.

Campos (2009, p. 22) destaca que:

O exercício do controle social pressupõe de um lado, a existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público, e de outro, a existência de governantes democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade.

Temos visto que as instâncias de controle social têm apresentado muitas falhas, fragilidades em sua atuação e o CMAS de São Luís também se insere nesse contexto de falhas.

Importa mencionar que a capacitação dos conselheiros acerca da organização da Política de Assistência Social, à luz do SUAS, para que, assim, percebam e compreendam cada vez mais que sua responsabilidade no trato com a coisa pública é de fundamental importância.

Outro grupo de entrevistados enfatizou que o CMAS tem se deparado com uma série de limites que podem se transmutar em possibilidades no âmbito do controle social, mas que, por enquanto, têm sido elementos dificultadores para uma intervenção mais efetiva junto à Política de Assistência Social, na sua fiscalização, acompanhamento e na proposição de mudanças significativas no contexto da mesma.

Dentre estes limites, expuseram que o Conselho tem efetuado o Cadastramento de Entidades que não se adequam aos critérios do CNAS; que há Entidades que possuem os critérios, mas não executam as ações de maneira adequada e o Conselho não atua no sentido de cancelar a certificação dessas Entidades.

Também foram registrados como limites a pouca ou inexistente cobrança por parte do CMAS de São Luís em relação aos CRAS e CREAS e a fragilidade na sensibilização junto às Entidades e usuários da Assistência para as Pré-Conferências e Conferência Municipal de Assistência Social.

Os limites apontados mostram que muitas das ações do CMAS de São Luís têm deixado a desejar, em especial, o cadastramento das Entidades da sociedade civil que compõem a rede de serviços socioassistenciais nos territórios de atuação dos CRAS. Houve uma ênfase no fato de que muitas dessas Entidades são cadastradas embora não possuam perfil para tanto, mesmo com a emissão de relatórios dos CRAS se posicionando desfavoravelmente.

A certificação das Entidades é uma das atribuições dos Conselhos de Assistência Social e muito questionamento há em torno dessa atribuição, que muitos veem como excesso de cartorialidade no âmbito dos Conselhos, pois há uma análise rígida da documentação dessas Entidades e, ainda assim, muitas acabam se certificando sem possuir o perfil, como acontece em São Luís, conforme exposto pelos Técnicos entrevistados. Dessa forma:

O controle social nestas instituições ainda precisa ser problematizado e solidificado para consolidar uma real parceria. Há necessidade de espaços de debate, controle e participação para o estabelecimento de representações de usuários, dos técnicos, do governo e das instituições, condizentes com o processo transparente e democrático para que o uso dos recursos públicos sejam destinados à maior parte dos cidadãos. (COUTO et al, 2010, p. 243).

No que diz respeito à atuação dos CRAS e CREAS também foram apontados limites no controle social, uma vez que estas unidades estatais nunca receberam visitas técnicas do CMAS de São Luís, nunca houve convocação para participar das reuniões do Conselho, etc. Os Técnicos, inclusive, ressaltaram a importância de que essas visitas de acompanhamento acontecessem, para que fossem visualizadas as condições de trabalho que, muitas vezes, não são adequadas, como já exposto anteriormente.

Esse controle social, de fato, possibilitaria debates e propostas para melhor estruturação do SUAS em São Luís.

Acerca da sensibilização dos usuários para as Pré-Conferências e Conferências de Assistência Social, os CRAS foram os responsáveis em realizar esta sensibilização, entretanto poderia ter sido melhor se houvesse mais tempo para organizá-la. Foram apenas, segundo os Técnicos, dois dias para apresentar a Política de Assistência Social, o SUAS, a fim de que os usuários tivessem um maior conhecimento sobre a mesma e participassem da Conferência com uma compreensão de seus direitos, para lutar pela valorização e ampliação dos mesmos.

Analisamos que o papel dos CRAS foi fundamental para a presença dos usuários da Política na Conferência Municipal de Assistência Social, em São Luís, mas o CMAS também deveria estar mais presente na dinâmica das Pré-Conferências, contribuindo através de sua vivência enquanto instância de controle social, mas não foi o que ocorreu, e, além disso, o tempo destinado à realização destes eventos de sensibilização ainda foi muito pequeno para a imensa quantidade de informações a serem concedidas aos usuários. Nesse contexto, concordamos com Yazbek e outros (2010, p. 194) que, analisando a atuação dos CRAS em alguns municípios do Brasil, considerou que:

Os CRAS constituíram-se em espaços de preparação das conferências municipais, aproximando as temáticas nacionais e estaduais do município e vivência dos indivíduos e famílias, e ampliando significativamente a participação dos usuários nas conferências municipais e no processo de escolha dos delegados.

Uma parte dos entrevistados apontou que a junção de todos os Conselhos da área social numa mesma casa - A Casa dos Conselhos, merece destaque como uma possibilidade de melhoria do exercício do controle social no âmbito do CMAS de São Luís. Além deste fato, outra possibilidade apontada foi a qualidade da equipe técnica de assessoria do CMAS de São Luís.

As falas abaixo retratam muitas possibilidades no âmbito do CMAS de São Luís: “Mesmo com toda a dificuldade, o CMAS se reúne, há uma busca de informação, um interesse em participar, em lutar para que a Política seja melhor executada.” (Informação verbal)¹³⁶.

O entendimento da Política de Assistência Social é uma grande possibilidade, a garantia do controle social para que os órgãos públicos não se sintam à vontade para fazer o que quiserem, além da mobilização dos conselheiros, do monitoramento da Política (Informação verbal)¹³⁷.

O fato do exercício do controle social, ainda que frágil, é uma possibilidade. As reuniões, os debates, os encontros são importantes na interlocução com os governos. É muito importante a luta dos Conselhos para melhorar a qualidade da Política de Assistência Social (Informação verbal)¹³⁸.

A oportunidade que o conselheiro tem de aprender mais, se aprofundar sobre uma política pública, isso não acontecia antes, é um ganho muito grande para nós, sobretudo, para a sociedade civil (Informação verbal)¹³⁹.

Os Conselhos, então, têm uma grande possibilidade de serem protagonistas no processo de garantia e fortalecimento da Política de Assistência

¹³⁶ Dados relatados por D. A., Conselheira, poder público.

¹³⁷ Dados relatados por A. L., Conselheira, poder público.

¹³⁸ Dados relatados por L.S., Técnica do CRAS.

¹³⁹ Dados relatados por J. O., Conselheiro, sociedade civil.

Social, deliberando sobre a mesma, desaprovando documentos que estejam confusos, incoerentes com a execução da Política, articulando outros espaços de construção, de denúncia de irregularidades com a Política, como as Ouvidorias citadas acima, dentre outros, posto que:

O exercício do controle social não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores da sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos (MARTINS, 2009, p. 14).

As capacitações realizadas pelo MDS, em 2011, proporcionando aos conselheiros a oportunidade de aprendizagem sobre o SUAS, sobre a Assistência Social, foram elencadas como possibilidades, uma vez que os conselheiros puderam apreender e conhecer muitas particularidades desta Política.

Outras possibilidades apontadas pelos entrevistados foram: a garantia do controle social; a existência dos Conselhos de Assistência Social e demais Conselhos Gestores; o monitoramento da Política de Assistência Social; e a democracia, a oportunidade de cada um expressar seus pensamentos.

Nesse sentido, encontramos mais possibilidades do que limites. Não há uma visão pessimista por parte dos conselheiros que menospreza os avanços alcançados, ao longo de anos, pela Assistência Social em detrimento dos limites, dificuldades. Dagnino (2002, p. 10) acentua que:

[...] o caráter que os Conselhos vão assumir em cada caso – meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos políticos autônomos – irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam. Assim, o caráter frequentemente acirrado dessa disputa no interior dos Conselhos Gestores, [...] pode ser tomado então como evidência da ameaça potencial que representam para a manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes no aparato de Estado brasileiro.

Consideramos realmente uma possibilidade o controle social em si. É um avanço para a sociedade, a participação, o envolvimento de setores sociais organizados na gestão das políticas públicas. Como ressalta Correia (2002), é no campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito para o controle social, a sociedade civil organizada atuando no controle das políticas públicas, a fim de que estas atendam às demandas sociais. Assim, a sociedade civil tem uma grande oportunidade de reduzir as improbidades nos gastos sociais públicos direcionando as ações estatais para quem, de fato, necessita destas, os segmentos mais pobres da nossa sociedade.

As discussões junto ao órgão gestor, propiciando que as ações da Política alcancem o maior número de usuários possível também foi outra possibilidade destacada.

A institucionalização do SUAS é tida pela grande maioria dos entrevistados como um grande avanço para a Política de Assistência Social e para os Conselhos também.

O exercício do controle social, dentre outras questões, é visto como possibilidade no contexto do referido Conselho, o que denota que este seja um espaço democrático, de mobilização da sociedade em prol dos interesses públicos.

A materialização do SUAS e todas as disposições para gestão da Assistência Social também é outra possibilidade, citada pelas gestoras, que permite que todos os sujeitos envolvidos no contexto do Conselho adquiram as informações, instrumentos necessários para nortear a sua atuação enquanto conselheiros, servindo “[...] para instrumentalizar e melhorar a Política e os espaços de participação coletiva.” (COUTO et al, 2010, p. 248).

O relato do entrevistado aponta que: “Há muitas possibilidades para a atuação do Conselho, buscar melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais, efetivar o SUAS; Efetivar uma Ouvidoria para a população; Efetivar os Fóruns Populares.” (Informação verbal)¹⁴⁰. “O Conselho pode contribuir bastante para fortalecer o SUAS e isso é uma imensa possibilidade para consolidar os direitos dos usuários da Política.” (Informação verbal)¹⁴¹.

As falas dos entrevistados enfatizaram que a atuação do CMAS de São Luís pode buscar a efetivação de direitos, por meio de várias ações, frisando que o fato de o Conselho se reunir, poder exercer o controle social de uma política pública voltada para segmentos vulnerabilizados pela pobreza, como é a Assistência Social, já é um grande avanço. Há uma necessidade de constituir esse espaço como sendo de lutas sociais articuladas a vários sujeitos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, na perspectiva de fortalecer a defesa dos interesses coletivos, em especial dos usuários da política.

Os Conselhos, então, têm uma grande possibilidade de serem protagonistas no processo de garantia e fortalecimento da Política de Assistência Social deliberando sobre a mesma, desaprovando documentos que estejam

¹⁴⁰ Dados relatados por F. M., Técnica do CRAS.

¹⁴¹ Dados relatados por B. C., Gestora da SEMCAS.

confusos, incoerentes com a execução da Política, articulando outros espaços de construção, de denúncia de irregularidades com a Política, como as Ouvidorias citadas acima, dentre outros, posto que:

O exercício do controle social não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os Conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores da sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos. (MARTINS, 2009, p. 14).

O projeto participativo tornou-se princípio na sociedade brasileira, daí porque se difundiram no país os Conselhos, fóruns populares, experiências de orçamento participativo e isso tem fortalecido a luta política, mas é necessário que essa participação seja qualificada (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012); que os conselheiros aproveitem cada possibilidade que se apresenta na estrutura dos Conselhos, assim como os limites também, para defender os interesses coletivos, tornando estes espaços instâncias democratizantes que atuam diretamente na formulação e no controle social das políticas públicas.

Isto posto, apesar de um contexto de políticas neoliberais que preconizam, dentre outros elementos, a retração dos gastos sociais públicos, o marco legal acerca dos canais democráticos que viabilizam a maior participação popular avançou bastante. Em nossa análise do CMAS de São Luís (MA), destacamos aspectos que revelaram esse avanço e, em contrapartida, também trouxemos, com base nas entrevistas com os sujeitos envolvidos, vale dizer, conselheiros, gestores e técnicos das unidades públicas CRAS e CREAS, informações que denotam que há muitos limites que emperram, fragilizam o exercício do controle social mais efetivo. Muitas vezes, o Conselho se torna um mero legitimador das ações do executivo. A infraestrutura, como vimos em vários momentos, não é adequada para que os conselheiros acompanhem com qualidade a Política. Há a falta de compromisso de alguns conselheiros. A sociedade civil que busca se articular, mas que também pouco tem atuado por receio de perder recursos assistenciais que são repassados às suas Entidades, dentre outras questões que já foram mencionadas.

Com tudo isso, ainda acreditamos no espaço dos Conselhos. Sabemos que há desafios, sim, a serem superados, para que haja uma política pública de fato, para que a interlocução entre governo e sociedade seja aprofundada não no nível da

formação de consensos, mas com a perspectiva de construção de direitos de cidadania.

Para esse processo que, consideramos que é de construção política existem sujeitos significativos, como os sindicatos, movimentos populares organizados, intelectuais orgânicos, partidos políticos voltados para a luta por direitos, possibilitando que haja novos referenciais nessa relação Estado e sociedade, pois

Embora a vontade política dos governos se constitua numa variável relevante da qual dependem a qualidade e os resultados do processo participativo, nenhum governo — a despeito de sua coloração partidária e inclinação democrática — pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos, etc. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

5 CONCLUSÃO

O presente estudo nos trouxe a possibilidade de compreensão do controle social, enquanto categoria histórica e conceitual, ontológica, de grande relevância no que concerne à institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas por meio dos Conselhos, Conferências, Fóruns Populares, etc.

No decorrer de nossas análises, expusemos a perspectiva de alguns autores acerca do controle social, dentre estas, a de Mészáros (1993), que defende a perspectiva de um controle social em outro projeto societário, onde não haja um controle empreendido pelo capital, mas um controle na perspectiva de uma transformação social que, no seu entendimento, é o que irá possibilitar um efetivo sistema de controle social.

Outra perspectiva de controle social apontada por Abreu (1999), também fundamentada em Mészáros (1993), volta-se para a construção de um sistema de controle alternativo pelas classes trabalhadoras. Outra perspectiva que também é apontada pela autora tem base em Bühr (1998), que propugna a tese de constituição de um contrapoder pela classe trabalhadora, pautando-se na potencialidade revolucionária que esta classe possui.

Ambas as perspectivas demandam que novos princípios éticos sejam utilizados para controlar os recursos públicos.

Nosso estudo se reporta ao controle social que vem sendo exercido em nível de uma sociedade capitalista, no âmbito dos denominados Conselhos Gestores

de Políticas Públicas, entendendo esta sociedade como geradora de exploração, desigualdades, injustiças sociais e percebendo no espaço dos Conselhos uma possibilidade de que as demandas da classe trabalhadora, dos movimentos organizados, embora marcados pelos limites e exploração do capital, sejam inseridas na agenda pública e interfiram na ação dos governos, fortalecendo os direitos dos cidadãos e a participação social.

Nesse sentido, a análise que realizamos foi da instância de controle social de uma política pública de proteção social, que é a Política de Assistência Social, a qual em 2004, com a institucionalização da nova PNAS e do SUAS, avança consideravelmente na perspectiva dos direitos das populações vulnerabilizadas pela pobreza, trazendo inovações na gestão orçamentária da Política, fortalecendo a relação democrática entre o Estado e a sociedade civil, com um sistema participativo de gestão e controle social, através dos Conselhos, Conferências de Assistência Social, espaços de democratização das decisões referentes a essa Política de Assistência Social.

Em nosso estudo, vimos que a citada Política, no município de São Luís, é operacionalizada pela SEMCAS e, por meio dos vários relatos de gestores e Técnicos dessa Política, identificamos lacunas, limitações na sua execução, no contexto dos CRAS, CREAS, o que denota que o SUAS é uma realidade no campo legal. Traz a possibilidade de ampliar o sistema de proteção social no país, mas a realidade política, econômica e social, é um desafio para sua consolidação.

As informações desta pesquisa revelaram que houve inúmeras dificuldades na implantação e na implementação do SUAS no município de São Luís, em razão de ser um sistema novo, com muitas normativas a serem analisadas e compreendidas.

Destacamos, nesse contexto, que ao longo dos anos, em São Luís, os CRAS mais do que os CREAS, se tornaram fundamentais dentro dos territórios onde se localizam. Há uma busca frequente das famílias destes territórios pelos atendimentos realizados no âmbito destas unidades, principalmente para recebimento do PBF, mas ao buscar a inserção neste programa, uma série de outras necessidades dos usuários são identificadas pelas equipes técnicas, o que entendemos como positivo para que sejam encaminhados aos espaços garantidores de seus direitos.

Os CREAS, por serem em número menor no município, já não têm tanta visibilidade para as comunidades, o que não significa que sua atuação não seja relevante. Pelo contrário, o que ocorre é que suas situações são bem mais complexas por atenderem problemáticas de indivíduos e famílias que passam por situações graves, de abandono, violência, vínculos rompidos, nas situações de alta complexidade, exigindo um trabalho diferenciado.

Identificamos as dificuldades para que os CRAS tenham seus espaços físicos próprios; dificuldades com recursos materiais para a realização de atendimentos, de ações socioeducativas, para a aquisição de equipamentos, ou seja, de uma infraestrutura que seja referência para os cidadãos usuários da Política.

Merece ser enfatizado o conhecimento demonstrado tanto por técnicos quanto por Gestores sobre o SUAS, sobre a PNAS 2004, bem como sobre outras normativas da Política. Até por esse conhecimento, muitos Técnicos relataram sua aflição por saber que sua intervenção está muito aquém do que vem sendo preconizado na LOAS e no SUAS.

Uma fragilidade observada também diz respeito ao desafio da participação popular/ cidadãos usuários, pois estes precisam estar mais envolvidos nas discussões da Política, não só nos Conselhos, ou no período das Conferências, mas também no âmbito dos CRAS, dos CREAS, articulando-se em outros espaços de interlocução política, não sendo mais sub-representados. Para isso, é preciso terem fortalecida a concepção de que são sujeitos de direitos e que são convocados a participar também do controle social da Assistência Social.

A vinculação do Conselho ao órgão gestor da Política de Assistência Social, uma vez que é este órgão que propicia as condições para o funcionamento deste Conselho, é um fato instigante no debate do controle social. Compreendemos que esse fato pode conduzir a um deslocamento ou realocamento do poder decisório, fortalecendo, assim, as formas de deliberação tradicionais, o que pode reduzir ou limitar uma participação mais ampla dos movimentos populares organizados, no âmbito da sociedade civil (LÜCHMANN, [20--]). Consideramos que há que se avaliar esta vinculação, sua continuidade ou não, e pensar em algum mecanismo de constituição do espaço dos Conselhos, de maneira geral, sem vinculação direta ao poder público.

Como instância legalmente constituída para exercer o controle social da Assistência Social, em São Luís, o CMAS configura-se como um espaço contraditório, de luta por interesses antagônicos.

Compreendemos, com os resultados desta pesquisa, que a participação que se processa no âmbito do CMAS de São Luís vem se dando nos moldes da democracia representativa, pois os usuários não estão assentados na estrutura deste Conselho, e sim seus representantes. Então, como podemos ter certeza de que estes usuários têm repassadas todas as informações que lhes dizem respeito por parte desta representação e que estes representantes são sujeitos que se articulam em prol dos interesses dos seus representados?

São questionamentos que consideramos pertinentes, uma vez que a composição dos Conselhos é plural e heterogênea, entre governo e sociedade civil, não sendo, portanto, espaços de consenso, mas espaços tensos de negociação e diálogo, onde se dão o controle público em prol de interesses conflitivos que buscam efetivar valores democráticos (CARLOS et al, 2010). Destarte, a representação dos usuários precisa ser legítima, a fim de que não haja desrespeito para com os direitos sociais.

Consideramos, então, que ainda que alguns autores, como Behring (2003), por exemplo, afirmem que os Conselhos são bastante mencionados na perspectiva reformista do Estado, que fala de sua existência, mas não aprofunda sobre seus mecanismos de viabilização, os Conselhos têm sua relevância no contexto das políticas públicas. Podem até ser utilizados como estratégia, pela classe dominante, para legitimar a participação popular no intuito de cooptá-la, mas também podem ser usados pelos movimentos populares que nele se inserirem, no âmbito da sociedade civil organizada, como instâncias de articulação, de possibilidade de uma gestão democrática das políticas públicas.

Nos Conselhos sempre haverá disputas, pois são sujeitos distintos que lá se encontram assentados, com interesses variados; entretanto, é nesse campo de disputas, divergências, que vai se fortalecendo uma dinâmica participativa por parte da sociedade civil e que se permanece na luta para que haja uma gestão pública transparente.

Concordamos com Lüchmann ([20--], p. 3,) que:

Dentre o conjunto de dificuldades apontadas pela literatura que trata de analisar as experiências de Conselhos Gestores, destacam-se problemas que dizem respeito tanto à esfera estatal – e aqui mais especificamente no

âmbito do poder local – quanto à esfera da sociedade civil. De forma bastante sucinta, podemos listar, entre elas: cultura autoritária; falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflitos de interesses no campo da sociedade civil; precária articulação com as bases; e amarras burocráticas.

No CMAS de São Luís, como vimos na pesquisa, muitos têm sido os obstáculos para um efetivo controle social que vislumbre a materialização da LOAS, do SUAS, uma fiscalização, um acompanhamento mais próximo da Política de Assistência Social, das unidades públicas estatais, CRAS e CREAS, no município, e isso tem fragilizado os serviços sociais que são dispensados aos cidadãos que recorrem a esta Política.

Ademais, elencamos alguns dos principais desafios a serem superados para garantir que haja um controle social mais fortalecido por parte do CMAS de São Luís, desafios que contam com o apoio do órgão gestor, com o envolvimento também de Gestores, Técnicos, usuários da Política, a fim de que o SUAS seja uma realidade não só legal, mas também concreta, na vida das pessoas que o acessam. Dentre os desafios, destacamos:

- Ampliação da divulgação das ações do CMAS de São Luís tanto para os Gestores, como para os Técnicos da Assistência Social e, principalmente, para os usuários da Política, para que seja vislumbrado o fato de que o Conselho, minimamente, se reúna, e para que essas ações sejam conhecidas por todos;
- Criação de espaços de discussão da Política de Assistência Social, do SUAS, do controle social junto aos usuários, nos CRAS, não só em épocas de Conferências de Assistência Social, mas como ação continuada em forma de atividade socioeducativa dos programas sociais executados no âmbito dos CRAS;
- Fortalecimento da articulação entre os três níveis de governo para que seja garantida a consolidação do SUAS nos municípios;
- Ampliação da interlocução do CMAS de São Luís com os demais Conselhos de políticas públicas, tanto municipais quanto estaduais, para que com ações integradas mais direitos sejam garantidos;

- Oferecimento de condições para melhor funcionamento do CMAS de São Luís com veículo, equipamentos adequados, materiais, mais pessoal qualificado, etc., para viabilizar as ações dos conselheiros;
- Investimento na capacitação continuada dos conselheiros, da Secretaria Executiva sobre suas atribuições, sobre a questão do financiamento da Assistência Social, dentre outras, a fim de que os conselheiros e a Secretaria sejam munidos de informações importantes que possibilitem um efetivo controle social;
- Ampliação do diálogo e a comunicação com os Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social, na elaboração de agendas comuns, com a perspectiva de que os três, de maneira articulada, contribuam para fortalecer o SUAS e o controle social.

Entendemos que as classes dominantes vêm se reapropriando de espaços para que o controle social que exercem sobre a sociedade continue se fortalecendo e, por outro lado, vem ocorrendo uma certa fragilidade no processo organizativo dos movimentos populares no que tange à luta pela consolidação de espaços democráticos de controle das políticas públicas. Em São Luís, pudemos constatar que há dificuldades para que estes movimentos estejam mais atuantes no contexto dos Conselhos, pois estes podem defender os interesses das classes populares. Assim, devemos permanecer atentos às formas de cooptação e estratégias das classes dominantes para fragilizar a representação das classes populares nas instâncias de controle social.

Isto posto, fortalecer o debate sobre o controle social no Brasil após a consolidação do SUAS é instigante, desafiador, embora com muitas dificuldades vislumbradas através desta pesquisa sobre o CMAS de São Luís. Acreditamos que o controle social, pela via dos Conselhos, precisa de mecanismos que lhe fortaleçam, não devendo ser visto como algo que simplesmente não funciona ou funciona mal. Pensamos ser necessário avançar, precisamos de sujeitos coletivos propositores, que promovam o debate, que discutam a capacidade de negociação no interior dos Conselhos, de construção de consensos possíveis, numa perspectiva que permita à sociedade avaliar os governos, fiscalizar, controlar suas ações, reiterando que numa sociedade como a nossa, com resquícios de autoritarismos, clientelismo, com uma população envolta em problemas sociais acirrados pelo capital, o controle social seja

uma grande possibilidade como estratégia democrática de participação, e que essa realidade não seja ignorada.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a Sociedade: a questão dos conselhos de direitos e a participação do Serviço Social. **Serviço Social e Movimento Social**, São Luís, v. 1, n. 1, p. 61-76, jul./dez.1999.

_____. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade: indicações para debate. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 1, 2002.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Coord.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARAÚJO, Cleonice Correia de et al. **A política de assistência social e o SUAS**: uma visão dos sujeitos sociais envolvidos. São Luís: GAEPP/UFMA, [20--].

_____. **Pobreza e programas de transferência de renda**: concepções e significados. São Luís: Edufma, 2009.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.

_____. O mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais, LOCAL**, n. 31, 1996.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 73, 2003.

BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Xamã, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.). **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: um olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal. Brasília: MAS/CNAS, 2003a. (relatório de pesquisa).

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília: UnB, 2003b.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os Benefícios Eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, 2011.

BRASIL. Comissão de Seguridade Social e Família. **Projeto de Lei n. 3.021 de 2011.** Acrescenta o inciso II ao art. 30 da Lei nº 11.196, de 2005, que “Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia de Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras de RECAP – e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Brasília, DF, 2011a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2009a.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Sistema nacional de vigilância em saúde: relatório de situação - Maranhão.** 5. ed. Brasília, DF, 2011b. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

_____. _____. **CapacitaSuas volume 2: desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados.** Brasília, DF, 2008a.

_____. _____. **CapacitaSuas volume 3: planos de assistência social - diretrizes para elaboração.** Brasília, DF, 2008b.

_____. _____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** Brasília, DF, 2009.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF, 2004.

_____. _____. **Política Nacional de Capacitação do SUAS: versão preliminar.** Brasília, DF, 2011c.

_____. _____. **Resolução n. 6, de 9 de fevereiro de 2011.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2011d.

_____. _____. **RI Síntese dos Programas Sociais: Maranhão.** Brasília, DF, 2011e. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. _____. Secretaria de Avaliação e Informação. **Capacitação para Controle Social nos Municípios: assistência social e Programa Bolsa Família.** Brasília, DF, 2010.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004 - Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF, 2005.

_____. _____. _____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/ RH- SUAS**: versão preliminar. Brasília, DF, 2006.

_____. _____. _____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011f.

_____. Presidência da República. **Portaria n. 3.764, de 21 de maio de 1986**. Cria a Comissão de apoio à Reestruturação da Assistência Social. Brasília, DF, 1986.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: _____. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BULHÃO, Rita Maria Torquato Fernandes. **O financiamento da educação básica no estado do maranhão**: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

BURNETT, Frederico Lago. **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**: Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos. São Luís, 2009.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 88, 2006.

_____. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates - participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF, 2009.

CARLOS, Maria Carolina de Carvalho et al. Participação, controle social e garantia de direitos: por uma Política para a Criança e o adolescente. **Encontro De Iniciação Científica**, São Paulo, v. 6, n. 6, p. 1-17, 2010.

CARMO, Maristela Simões do; LAZZARINI, Marilena Igreja. Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, Valquíria da; MELL, Nilda Tereza Cardoso de. **Agronegócio**:

desenvolvimento, meio ambiente e sociedade, ciclo de debates IEA 65 ano. São Paulo, 2007.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A Centralidade da Família no Programa Bolsa Família: análise referenciada no programa em São Luís – MA.** 2010. 1999 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

CASTRO, Flávio José Rodrigues. O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Católica de São Paulo. **Capacita Suas volume 3: planos de assistência social: diretrizes para elaboração.** Brasília, DF, 2008.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Portugal, n. 16, v. 2, p. 221-236, 2003.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 72, 2002.

_____, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: os conselhos de saúde como instrumento.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COUTO, Berenice Rojas et al. A implantação e implementação do Suas no Paraná e no rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2009.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento à pobreza. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís: PPGPP/UFMA, 2007.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão: história e desenvolvimento**. 1994. 411 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

_____. **Tendências da economia mundial e ajustes nacionais e regionais**. 1998. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1998.

FONSECA, Jorgeana Gonçalves. **A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social na implantação do sistema descentralizado e participativo no Maranhão**. 2000. 95 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

_____. **Movimentos e lutas Sociais na História do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - EAESP/FGV, São Paulo 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

_____. **Quaderni del carcere**. Turim: Einaudi, 1975.

GREEN, Duncan. **Da Pobreza ao Poder: como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez: Oxford, 2009.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológico. 13. ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados Preliminares do universo do Censo Demográfico 2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/@estados> Acesso em: 20 mar. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise: v. 1. Brasília, DF, 2011.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Indicadores Ambientais do Estado do Maranhão**. São Luís, 2009.

_____. **Maranhão em dados**. São Luís, 2007.

_____. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão**, São Luís, v. 4, n. 1, jan./jun. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo Escolar 2009**. Disponível em:<http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXT0_DIVULGACAO_EDU_CACENSO_20093.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 20, maio 1990.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, 2002.

KRÜGER, E. C. **A estratégia conselheira na área da saúde**: a dicotomia entre o plano legal e o real - um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de São José. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação e Cultura) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

LIMA, Terezinha Moreira. Descentralização e Controle Social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 4, n. 1/2, jan./dez. 2000.

_____, Valéria Almada. Reforma do Estado e Controle Social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, jul./dez. 2002.

LOPES, Ângela Maria da Silva. **Participação e controle social na política de assistência social**: um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís. 2001. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. Santa Catarina, [20--].

LUZ, Josinaldo Silva. **Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na cidade de São Luís.** 2004. FOLHAS. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2004.

MARANHÃO. Lei nº 6.519, de 21 de dezembro de 1995.

Cria o Conselho Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social, dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. São Luís, 1995.

_____. Medida Provisória no. 120, de 17 de abril de 2012. Extingue, altera denominação de órgãos, modifica dispositivos da Lei no. 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** São Luís, 2012.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão.** V. 4, N.1, janeiro-julho 2011.

MARTINS, Valdete de Barros. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates - participação e controle social do SUAS.** Brasília, DF, 2009.

MARTINS, Valdete de Barros. Participação e controle social no SUAS: O que temos e o que queremos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cadernos de Textos: subsídio para debates - participação e controle social no SUAS.** Brasília, DF, 2009.

MARX, Karl. **Prefácio: para a crítica da economia política.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MELUCCI, Alberto. **Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society.** Philadelphia: Temple University Press, 1989

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social.** São Paulo: Ensaio, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MOREIRA, M. T. V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. In: **Information Cepam**, São Paulo, 1999, pp. 65-69.

MOTA, Ana Elisabete. Serviço social e seguridade social: uma agenda política recorrente e desafiante. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 20, p.127-140, 2007.

_____. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, 2010.

NETTO, José Paulo. FHC e a política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NEVES, Gleisi Heisler et al. Democratização das políticas municipais: da intenção à ação, In: _____. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p. 32-57.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

O MARANHÃO e a Nova Década: oportunidades e desafios. 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO LUÍS. **Movimento Nossa São Luís**. São Luís, 2012.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2000. v. 1.

_____. **As metamorfoses da questão social e a reestruturação das políticas sociais**: módulo I. Brasília: CEAD-UnB, 1999.

_____. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, 2004.

_____. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008. 214 p

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **O conceito de sociedade civil**. PUC – Rio. Certificação Digital no. 03103115/ CA. [20--].

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Os desafios do controle social no Brasil pós-SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas volume 2: desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Brasília, DF, 2008.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Conselho Municipal e Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

PORTO, Marcos André. **A expansão das atividades informais em São Luís e a política pública de trabalho: rupturas e continuidades**. 2007. FOLHAS. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Política Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RABELLO, Wellington. Governo quer descentralizar a Assistência Social no Maranhão. **Jornal Pequeno**, São Luís, 22 out. 2005.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MOTA, Ana Elizabete; TEIXEIRA, Marlene. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, 2006.

_____. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

_____. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. LOCAL, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. Campus: Rio de Janeiro, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. Augurium Editora: São Paulo, 2004.

SILVA, C. A. P. **Os conselhos tutelares da criança e do adolescente e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos.** 1994. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____, Lília Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão.** 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

_____, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras, 2001, 2001. p. 37-96.

_____. **O serviço social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira dos Santos de Almada. As condicionalidades e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enquanto dimensões centrais do Bolsa Família: uma incursão na realidade do Programa no Maranhão. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, ano 1, n. 1, 2013.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão.** [20--]. Disponível em:<www.artnet.com.br/gramsci/texto1.html>. Acesso em: 20 abr. 2011.

SIQUEIRA, Sandra Maria Marinho. **Seminário temático Educação e Movimentos Sociais.** [20--]. Texto produto de seminário ministrado pelos professores Eliane Dayse e Ribamar Furtado.

SOUZA, R. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, LEAL, M.C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão em debate.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006. p.167-188..

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 68, 2001.

_____. **Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da Assistência Social no Brasil.** São Paulo: Paper, 2008.

STANISCI, S. **A gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** 1997. Dissertação (Mestrado

em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

_____, Sônia Maria Fleury. **Assistência e previdência**: uma política marginal. In: _____. Os direitos dos (des) assistidos sociais. São Paulo: Cortez, 1989. p. 31-108.

TELLES, Vera. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 7-14, 1994a.

_____. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994b. (Publicações PÓLIS, 14).

WIKIPÉDIA. **São Luís (Maranhão)**. 2011. Disponível

em:<[http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Lu%C3%ADs_\(Maranh%C3%A3o\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Lu%C3%ADs_(Maranh%C3%A3o))>. Acesso em: 20 nov. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas volume 1**. Brasília, DF, 2008.

_____. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, mar. 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e forma de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

ANEXOS

ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM CONSELHEIROS, GESTORES E TÉCNICOS

1. Dinâmica política de constituição do CMAS\ São Luís.
2. Estruturação do CMAS de acordo com os parâmetros do SUAS.
3. Processo de articulação do CMAS/ São Luís com os demais Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento em São Luís e com o Conselho Estadual de Assistência Social do Maranhão.
4. Formas de Participação dos usuários no CMAS/ São Luís
5. Concepção de Controle Social que orienta os trabalhadores do CMAS/ São Luís.
6. Formas e mecanismos utilizados pelo CMAS/ São Luís no desenvolvimento do Controle Social da Política de Assistência Social.
7. Relação entre o CMAS e a SEMCAS.
8. Possibilidades e limites do exercício do controle social pelo CMAS, no âmbito da Política de Assistência Social em São Luís.

ANEXO B- ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS GESTORES E TÉCNICOS DOS CRAS E CREAS SOBRE O SUAS EM SÃO LUÍS (MA)

1. Materialização/ Estruturação do SUAS na dinâmica de atuação da SEMCAS em São Luís.
2. Dinâmica de constituição dos CRAS no âmbito do SUAS (rotinas de trabalho, logística, equipe técnica).
3. Dinâmica de constituição dos CREAS no âmbito do SUAS (rotinas de trabalho, logística, equipe técnica).
4. Relação da SEMCAS com as unidades públicas estatais (CRAS/ CREAS)
5. Gestão dos Recursos Humanos nos Serviços de Proteção Social Básica e Especial.
6. Articulação entre a SEMCAS e as demais Secretarias/ Órgãos gestores das demais Políticas Públicas.
7. Articulação entre os CRAS/ CREAS e a Rede de Serviços Socioassistenciais.
8. Possibilidades e limites no que concerne à gestão e execução da Política de Assistência Social em São Luís, no âmbito do SUAS.

ANEXO C – MODELO DE MATRIZ PARA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Síntese da questão norteadora	Resposta do entrevistado	Análises e comentários do Pesquisador	Análise fundamentada em Autores que tratam da temática abordada na questão norteadora
_____	_____	_____	_____